


HELSINGIN YLIOPISTO

Riippumattoman organisaation luotettavuus

Valtiontalouden tarkastusviraston luotettavuuden tarkastelua standardien perspektiivistä

Raakel Kumpunen
Pro gradu -tutkielma
Yleinen valtio-oppi: Hallinnon ja organisaatioiden tutkimus
Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
Joulukuu 2018

 <div> HELSINGIN YLIOPISTO HELSINGFORS UNIVERSITET UNIVERSITY OF HELSINKI </div>		
Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Tekijä – Författare – Author Essi Raakel Helena Kumpunen		
Työn nimi – Arbetets titel – Title Riippumattoman organisaation luotettavuus, Valtiontalouden tarkastusviraston luotettavuuden tarkastelua standardien perspektiivistä		
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi, hallinnon ja organisaatioiden tutkimus		
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Joulukuu 2018	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 83+9
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Pro gradu -tutkielmassa ”Riippumattoman organisaation luotettavuus, Valtiontalouden tarkastusviraston luotettavuuden tarkastelua standardien perspektiivistä” tutkitaan Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) luotettavuutta viraston sidosryhmien näkökulmasta. Sidosryhmiä ovat Eduskunta, valtionhallinto, media ja kansalaiset. Tutkielmassa selvitetään, kuinka luotettavana VTV:n sidosryhmät pitävät organisaatiota. Lisäksi selvitetään, onko sidosryhmien välillä eroja suhtautumisessa tarkastusvirastoon.</p> <p>Luotettavuuden tarkastelussa hyödynnetään luottamusta ja riippumattomia organisaatioita käsittelevää teoriakirjallisuutta. Todetaan, että suomalaisessa kulttuurissa vallitsee vahva luottamus valtion instituutioihin, ja että myös VTV hyötyy todennäköisesti tästä luottamuksesta. Lisäksi luotettavan tarkastusviraston toiminnan vaatimuksia etsitään kansainvälisestä tarkastusorganisaatioiden standardikokoelmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan teoriakirjallisuuden esittämien luottamuksen perusteiden relevanssia VTV:n kannalta. Luottamuksen tutkimiseksi työssä yhdistetään standardien vaatimukset ja luottamusta käsittelevä teoriakirjallisuus temaattisiksi kokonaisuuksiksi: riippumattomuus, uskottavuus, pätevyys ja tilivelvollisuus.</p> <p>Tutkielman empiirisessä osassa VTV:n toimintaa tarkastellaan näiden teemojen pohjalta. Työn aineistona toimivat VTV:n vuonna 2013 toteuttaman survey-muotoisen mainetutkimuksen aineisto, sekä kesällä 2018 kerätty haastatteluaineisto. Tutkielmassa VTV:n luotettavuutta tarkastellaan sekä kvantitatiivisin että kvalitatiivisin metodein. Kvantitatiivisen osan aineistona toimii aineiston muodon vuoksi kuvaileva tilastollinen analyysi. Kvalitatiivisessa osassa työn metodi on sisällönanalyysi.</p> <p>Tutkielman perusteella VTV on sidosryhmiensä näkökulmasta luotettava. Kvantitatiivisen analyysin perusteella sidosryhmät arvioivat VTV:n melko luotettavaksi. Kvalitatiivisen analyysin perusteella VTV on erittäin luotettava. Tutkimuksessa havaitaan että sidosryhmien välillä on eroja suhtautumisessa VTV:hen. Kvantitatiivisen analyysin perusteella Eduskunta suhtautuu virastoon positiivisemmin kuin valtionhallinto, ja valtionhallinto positiivisemmin kuin media. Kansalaisten suhtautumista ei voida aineiston perusteella tutkia. Haastattelujen avulla syvennyttään eroon Eduskunnan ja valtionhallinnon välillä. Analyysin perusteella erot vastauksissa johtuvat vastaajien erilaisista rooleista ja näkökulmista.</p> <p>Luottamuksen tekijät toteutuvat tutkimuksessa vaihtelevalla tasolla. VTV:n luotettavuutta voidaan siitä huolimatta pitää korkeana. Havainnon perusteella voidaan arvioida, että tutkimukseen valitut teemat eivät ole riittävän kattavia luottamuksen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun. Lisäksi teemojen välillä vaikuttaa vallitsevan hierarkia. Riippumattomuus vaikuttaa olevan VTV:n kohdalla tärkein ja parhaiten toteutuva luottamuksen tekijä. Tilivelvollisuus toteutuu tutkimuksen perusteella vaihtelevasti, mutta sen ei nähdä vaikuttavan luottamukseen. Lisäksi tutkimuksen aikana vahvistuu käsitys luottamuksen institutionalisoitumisesta, jonka seurauksena sidosryhmät luottavat VTV:hen tuntematta sitä kovinkaan hyvin.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Luottamus, Riippumaton organisaatio, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Uusi institutionalismi, Legitimiteetti		

Sisällysluettelo

1	Johdanto	1
1.1	Tutkimusaiheen määrittely ja tutkimuskysymykset	3
1.2	Tutkimuksen rakenne.....	4
2	Luottamuksesta instituutioihin	6
2.1	Kulttuurin vaikutuksesta luottamukseen.....	6
2.2	Luottamuksen tekijät: legitimitietin vaikutus luottamukseen.....	16
3	VTV ja kansainväliset standardit.....	25
3.1	Valtiontalouden tarkastuksen standardit	25
3.2	Standardit ja tarkastusviraston laillinen pohja	26
3.3	ISSAI 12 -standardin periaatteet	29
3.4	Luotettavan tarkastusorganisaation vaatimukset.....	32
4	Tutkimusaineisto	35
4.1	VTV:n mainetutkimus	35
4.2	Haastattelut.....	38
5	Tutkimusmenetelmät	41
5.1	Kvantitatiiviset menetelmät	41
5.2	Kvalitatiiviset menetelmät	42
5.3	Tutkimuksen luotettavuus.....	44
6	Tutkimus Valtiontalouden tarkastusviraston luotettavuudesta	47
6.1	Kvantitatiivinen analyysi	47
6.1.1	Kansalaiskysely	47
6.1.2	Riippumattomuus	48
6.1.3	Uskottavuus.....	50
6.1.4	Pätevyys	52
6.1.5	Tilivelvollisuus.....	55
6.1.6	Kvantitatiivisen analyysin yhteenveto.....	58

6.2	Kvalitatiivinen analyysi	61
6.2.1	Mainetutkimuksen avovastausten analyysi	61
6.2.2	Haastattelujen analyysi	67
6.2.3	Kvalitatiivisen analyysin yhteenveto	73
7	Päätelmät	78
LÄHTEET		84
LIITTEET		89
Liite 1: ISSAI 12 -standardin periaatteet		89
Liite 2: Haastattelukysymykset		92

1 Johdanto

Tämän tutkimuksen tarkoitus on selvittää Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) luotettavuutta sidosryhmien näkökulmasta. Luotettavuuden kriteerit määritellään tutkimuksessa standardien ja tutkimuskirjallisuuden avulla. VTV:n tehtävä on tarkastaa valtion taloudenpitoa ja tuottaa siitä tietoa. Se on riippumaton organisaatio, eikä se ole minkään ylemmän toimijan määräysvallassa. Asema tarjoaa virastolle mahdollisuuden tuottaa itsenäisesti tietoa ja paljastaa väärinkäytöksiä julkishallinnossa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii yhteiskunnassa, joka arvostaa tietoa ja asiantuntevuutta (Meyer ym. 1997, 173–174). Tapa suhtautua julkisiin palveluihin on muuttunut muutamassa vuosikymmenessä radikaalisti. Tuloksellisuuden ja tilivelvollisuuden merkitys on kasvanut samalla kun perinteinen byrokraattinen ja hierarkkinen hallinto on menettänyt houkuttelevuuttaan. (Drori & Meyer 2008, 36.) Kansalaiset vaativat tietoa, avoimuutta ja luotettavuutta. Paineet organisaatioille ovat samat kaikkialla maailmassa, ja niihin vastataan hakemalla toiminnalle tukea monikansallisista organisaatioista ja niiden luomista standardeista (Djelic & Sahlin-Andersson 2008, 6). Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto käyttää toiminnassaan kansainvälisiä standardeja.

Asiantuntemusta arvostava globaali kulttuuri tuo asiantuntijaorganisaatioille vaikutusvaltaa. Niiden tuottaman tiedon merkitys on suuri myös siksi, että informaation määrä kasvaa, joten valheellisen tiedon erottaminen todesta voi olla hankalaa. Riippumaton organisaatio, joka tuottaa asiantuntevaan tutkimukseen perustuvaa tietoa yhteiskunnan tilasta, on toimijana kansalaisen kannalta erittäin merkittävä. Kansalaiset kuitenkin hyödyntävät riippumattoman organisaation tuottamaa tietoa vain, jos he kokevat sen luotettavaksi.

Mikä tekee organisaatiosta luotettavan? Tämä tutkimus selvittää riippumatonta organisaatioita kohtaan tunnetun luottamuksen erityispiirteitä, sekä sitä, mitä luotettavalta tarkastusvirastolta edellytetään. Tutkimuksen empiirisessä osassa selvitetään, kuinka hyvin Valtiontalouden tarkastusvirasto täyttää kyseiset vaatimukset, sekä sitä, kuinka hyvin teorian oletukset luottamuksen tekijöistä pitävät paikkansa. Tarkastusvirasto edistää kansalaisen luottamusta valtioon, mutta vain, jos tarkastusvirasto itse koetaan luotettavaksi (Rosanvallon 2013, 156). Luotettavan tarkastusviraston

tuottama tieto valtion taloudenhoidosta on merkityksellisempää kuin epäluotettavan. Tässä tutkimuksessa Valtiontalouden tarkastusviraston luotettavuutta ja luotettavuuteen vaikuttavia tekijöitä arvioivat kansalaiset, Eduskunta, valtionhallinto ja media.

Mikäli tarkastusviraston luotettavuus on avainasemassa sen toiminnan merkityksen ja legitimitetin kannalta, tulisi viraston pyrkiä maksimoimaan luotettavuutensa. Tässä tutkimuksessa luottamusta tarkastellaan kahdesta näkökulmasta. Luottamus instituutioita kohtaan on hyvin erilainen ilmiö kuin luottamus kahden yksilön välillä (Rothstein 2005, 131). Viitekehyksen ensimmäisessä osassa tarkastellaan asiantuntemusta arvostavan kulttuurin vaikutuksia mekanismeihin, joilla organisaatiot lisäävät omaa luotettavuuttaan. Erityisesti standardien noudattaminen nousee esille tapana lisätä organisaation uskottavuutta. Siihen, mitä koemme luotettavaksi, ja mihin luotamme, vaikuttaa voimakkaasti kulttuuri, jossa elämme, sekä arvot, joita noudatamme (katso esim. Morselli & Spini & Devos 2012, 50.)

Viitekehyksen toisessa osassa tutkitaan luottamuksen tekijöitä. Organisaation tietyt ominaisuudet vaikuttavat sen luotettavuuteen (Gibson 2015, 82). Näitä ominaisuuksia ja toimintaa legitimoivia tekijöitä pyritään etsimään riippumattomia organisaatioita käsittelevistä teorioista. Legitimiteetti ja luottamus liittyvät toisiinsa, ja tutkimuksessa esitelty kirjallisuus osoittaa, että organisaation toiminnan legitimiys edistää käsitystä sen luotettavuudesta. Näin ollen toimintaa legitimoivien tekijöiden tarkastelu on relevanttia tutkimuksen kannalta.

Valtiontalouden tarkastusviraston luotettavuutta ei ole tutkittu aikaisemmin. Tutkimus tuottaa siis täysin uutta tietoa, josta on hyötyä paitsi virastolle itselleen, myös sen sidosryhmille. Erityisen merkittäväksi hyödyksi Valtiontalouden tarkastusvirastolle ovat osoittautuneet tutkimuksen haastattelut, jotka tuottavat virastolle ajankohtaista tietoa sen tärkeimmiltä sidosryhmiltä, Eduskunnasta ja valtionhallinnosta. Sidosryhmiltä saatua palautetta on hyödynnetty esimerkiksi VTV:n uuden strategian suunnittelussa. Tuloksellisuutta ja suorituksia painottavana aikana julkinen sektori on jatkuvasti kiinnostunut oman toimintansa laadukkuudesta ja luotettavuudesta. Tutkimuksessa mukana olleet haastateltavat pitivät tutkimusaihetta ajankohtaisena ja tärkeänä, ja erityisesti valtionhallinnossa työskentelevät haastateltavat kokivat, että samankaltaisen tutkimuksen tekeminen olisi hyödyllistä myös heidän omissa organisaatioissaan.

Tarkastustoiminnan merkitystä tarkastellaan usein päämies-agenttiteorian näkökulmasta (Bovens ym. 2014, 13). Tässä työssä näkökulma on kuitenkin pääosin institutionaalinen, vaikka myös päämies-agenttiteorian näkökulmia tuodaan esiin. Institutionaalinen perspektiivi auttaa hahmottamaan tarkastustoimintaa ilmiönä ja sen taustalla vaikuttavia tekijöitä. Teoreettisesti työ nojaa keskusteluun asiantuntevuutta korostavasta maailmankulttuurista (Meyer ym. 1997) ja sen seurauksena vahvistuneesta standardien merkityksestä, instituutioita kohtaan tunnetusta luottamuksesta, sekä riippumattoman organisaation toimintaa legitimoivista tekijöistä. Tässä työssä hahmotellaan yhteyttä rationaalisuuden arvostuksen ja standardien käytön välillä, joskin myös todetaan, että Valtiontalouden tarkastusviraston tapauksessa luottamus organisaatiota kohtaan on peräisin muualta kuin suoraan standardien noudattamisesta. Muut viitekehyksessä esitellyt riippumattoman organisaation legitimizeettia tukevat tekijät sen sijaan saavat vahvistusta tutkimuksen perusteella.

Tutkimus osoittaa myös, että luottamukseen vaikuttavien tekijöiden ei tarvitse toteutua täydellisesti, jotta korkea luottamus syntyy. Tutkimuksen empiirisen osan perusteella VTV:n luottamuksen tekijät täyttyvät melko hyvin. Siitä huolimatta tutkimukseen kerätyn haastatteluaineiston perusteella sidosryhmät näkevät VTV:n erittäin luotettavana toimijana. Voidaan kuitenkin olettaa, että luottamus syvenee, mikäli luottamuksen tekijät täyttyvät entistä paremmin.

1.1 Tutkimusaiheen määrittely ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää sidosryhmien käsityksiä VTV:n luotettavuudesta. Jotta luotettavuutta voidaan selvittää, täytyy ensin määritellä ne tekijät, joiden kautta luottamusta tässä tutkimuksessa käsitellään. Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä luodaan käsitys luottamuksen institutionalisoitumisesta suomalaiseen kulttuuriin, ja käydään läpi tekijöitä, jotka vaikuttavat instituutiota kohtaan tunnettuun luottamukseen. Viitekehyksen lopuksi kootaan yhteen kirjallisuudesta erottuvat ”luottamuksen tekijät”, joiden toteutuminen lisää riippumattoman organisaation luotettavuutta. Luottamuksen tekijöiden lista ei pyri olemaan kattava, mutta se tarjoaa riittävästi välineitä luotettavuuden tarkasteluun.

Luottamusta tarkastellaan tutkimuksessa myös VTV:n noudattaman kansainvälisen standardikokoelman perusteella. Standardit sisältävät vaatimuksia luotettavalle tarkastusorganisaatiolle, ja tutkimuksessa nämä vaatimukset yhdistetään teoriasta peräisin oleviin luottamuksen tekijöihin. Standardit tarjoavat temaattisen jaon, jonka perusteella VTV:n luotettavuutta tarkastellaan tutkimuksen empiirisessä osassa.

VTV:n sidosryhmiä ovat Eduskunta, valtionhallinto, media ja kansalaiset. Tutkimuksessa selvitetään sidosryhmien tuntemaa luottamusta VTV:tä kohtaan kysely- ja haastatteluaineiston avulla. Tutkimuksessa käytetty kyselyaineisto on vuodelta 2013, ja sen alkuperäinen tarkoitus on ollut selvittää VTV:n mainetta. Haastatteluaineisto tutkimukseen on kerätty kesällä 2018. Aineiston käsittelyssä ja haastattelujen suunnittelussa on käytetty terminologiaa, joka on peräisin viitekehyksestä ja standardeista.

Aineisto tarjoaa mahdollisuuden sidosryhmien asenteiden vertailuun. Lisäksi tutkimustulosten perusteella voidaan arvioida teoriaosuuden ja standardien oletusten paikkansapitävyyttä. VTV:n luotettavuuden lisäksi tutkitaan siis sitä, onko luottamuksessa eroja sidosryhmien välillä, sekä sitä, vaikuttavatko luottamuksen tekijät teorioiden kuvaamalla tavalla VTV:tä kohtaan tunnettuun luottamukseen.

Tutkimuskysymykset ovat:

- 1) Miten luotettavana sidosryhmät pitävät Valtiontalouden tarkastusvirastoa?
- 2) Onko sidosryhmien välillä eroja suhtautumisessa tarkastusvirastoon? Mikä selittää eroja?
- 3) Ovatko tutkimuksessa esitetyt luottamuksen tekijät relevantteja Valtiontalouden tarkastusviraston kannalta?

1.2 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus alkaa viitekehyksen rakentamisesta luvussa 2. Viitekehys jakautuu temaattisesti kahteen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan maailmankulttuuria, jossa asiantuntijuus ja sääntely korostuvat, mikä on johtanut standardisoinnin räjähdysmäiseen kasvuun. Organisaatiot käyttävät standardeja luodakseen verkostoja, turvatakseen asemaansa ja saadakseen toiminnalleen uskottavuutta. Standardien kyllä

todetaan parantavan organisaatioiden uskottavuutta, mutta samalla niiden käyttöön sisältyy oletamus toiminnan epäluotettavuudesta. Standardeja käytetään, jotta toiminta olisi helposti tarkastettavissa ja valvottavissa.

Seuraavaksi kysytäänkin, mikä vaikuttaa instituutioiden luotettavuuteen. Luottamusta tarkastellaan ilmiönä kansalaisen ja instituution välillä; kyseessä on hyvin erilainen suhde kuin kahden yksilön välisessä luottamuksessa. Kansalaisen luottamukseen instituutioita kohtaan vaikuttavat instituutioiden noudattamat normit, kansalaisen oletamukset ja arvot sekä aikaisemmat kokemukset. Standardien käyttö luottamuksen perusteena on siis seurausta laajemmasta kulttuurisesta suuntautumisesta, joka muokkaa myös arvojamme.

Viitekehyksen toisen osan muodostavat teoriat riippumattomasta organisaatiosta ja sen legitimitetistä. Luottamusta ja legitimitettiä voidaan pitää rinnakkaisina, toisiaan tukevinä termeinä. Tämän tutkimuksen näkökulmasta organisaation toiminnan legitimitetti lisää sen luotettavuutta. Tämä oletus perustuu teorioihin luottamuksesta instituutioon. Pohdittavana on, mikä riippumattomien organisaatioiden legitimitetin perusta on. Kirjallisuuden avulla kokoan käsitystä siitä, mikä on VTV:n tehtävä yhteiskunnassa.

Standardit muodostavat kehyksen tutkimuksen empiiriselle osalle, sillä ne määrittelevät luotettavan tarkastusorganisaation vaatimukset. Lisäksi ne asettavat yleisiä vaatimuksia laadukkaalle tarkastusvirastolle. Standardit liittyvät läheisesti Valtiontalouden tarkastusvirastoa säätelevään lainsäädäntöön, sillä standardien vaatimuksia on pyritty ottamaan huomioon lakia kirjoitettaessa. Erityisesti laissa korostuu vaatimus tarkastusviraston riippumattomuuden suojaamisesta rakenteellisesti. Lisäksi tutkin, sisältyykö asetuksiin tai lakiehdotuksiin merkintöjä viraston yhteiskunnallisesta asemasta.

Tutkimuksen empiirisessä osassa tutkitaan, täyttääkö VTV standardien mukaiset luotettavan tarkastusorganisaation vaatimukset. Aineistona on VTV:n teettämä mainetutkimus vuodelta 2013 sekä kesällä 2018 tehdyt haastattelut. Mainetutkimuksessa tietoa on kerätty kansalaisilta, Eduskunnalta, valtionhallinnolta sekä medialta. Empiirisen osan sisältämän aineiston analyysin jälkeen seuraa päätelmät-luku, jossa vastataan tutkimuskysymyksiin. Luvussa tarkastellaan, mitä tuloksia tutkimuksesta on saatu, ja pohditaan, mistä tulokset kertovat ja mistä ne johtuvat.

2 Luottamuksesta instituutioihin

Teoreettinen viitekehys jakautuu kahteen alalukuun. Ensimmäisessä alaluvussa kuvataan kontekstia, jossa Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii. Rationaalisuutta arvostava kulttuuri on kasvattanut standardien merkitystä ja suosiota. Organisaatiot perustelevat toimintaansa standardien noudattamisella, ja noudattamista seurataan tarkasti. Standardien noudattaminen on tärkeää, sillä se lisää organisaatioiden luotettavuutta.

Standardien noudattaminen ei ole ainoa asia, jolle organisaatioiden luotettavuutta rakennetaan. Ensimmäisessä alaluvussa tutkitaan instituutioita kohtaan tunnetun luottamuksen dynamiikkaa. Instituutioita tai organisaatioita voidaan käsitellä kokonaisina systeemeinä, tai niissä toimivien ihmisten kautta.

Toisessa alaluvussa kuvataan muita, erityisesti riippumattomien organisaatioiden luotettavuuteen liittyviä tekijöitä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on riippumaton organisaatio, joka noudattaa työssään standardeja. Toisessa alaluvussa pyritään esittelemään laajemmin piirteitä, jotka liitetään luotettavaan riippumattomaan organisaatioon.

Sekä standardien noudattaminen, että legitimizeetin tavoittelu ovat esimerkkejä institutionaalisesta isomorfismista. Isomorfismi kuvaa ilmiötä, jossa samalla sektorilla toimivat instituutiot alkavat toimia samalla tavalla. Ne perustelevat toimintaansa samoilla mekanismeilla ja organisoivat toimintansa samojen mallien mukaan. (DiMaggio & Powell 1983, 150–154.) Standardien noudattaminen on yksi isomorfismin muoto. Isomorfismi johtaa legitimizeettiin, sillä toimiessaan samalla tavalla kuin muut, organisaatiot täyttävät myös yhteisön normit. Kumpikin alaluku esittelee siis institutionaalisen isomorfismin seurauksia sekä selityksiä sille, miksi isomorfismia tapahtuu.

2.1 Kulttuurin vaikutuksesta luottamukseen

Elämme sääntelyn ja kansainvälisten instituutioiden kulta-aikaa (Djelic & Sahlin-Andersson 2008; Drori ym. 2014). Erilaiset säännöt, standardit, verkostot ja organisaatiot

ohjaavat yhä suurempaa osaa elämästämme. Erityisesti kansainvälisten organisaatioiden ja niiden laatimien standardien lukumäärä on kasvanut lähes eksponentiaalisesti toisen maailmansodan jälkeen. (Djelic & Sahlin-Andersson 2008, 1; Drori & Höllerer & Walgenbach 2014, 3.) Kehitystä ohjaa globalisaatio, sekä rationaalisuutta arvostavan maailmankulttuurin kehittyminen (Meyer ym. 1997, 173–174). Tiedon arvostaminen näkyy kaikkialla maailmassa. Organisaatioiden toimintaa perustellaan asiantuntijuudella, ammattimaisuudella ja standardien noudattamisella. Rationaalisuudesta on tullut instituutio, jonka osia erilaiset seurannan ja tilivelvollisuuden menetelmät ovat (Meyer ym. 2014, 421). Rationaalisuuteen ja standardeihin liittyy olennaisesti myös tarkastustoiminta, joka on kasvanut räjähdysmäisesti.

Myös tarkastuksen merkitys on muuttunut. Tarkastajista on tullut hiljaisten sivustakatsojien sijaan asiantuntijoita ja muutoksen agentteja, ja organisaatioiden toimintaa on käsitteellistetty uudelleen tarkastustoimintaa silmällä pitäen. (Power 2003, 188–190.) Muutos näkyy myös Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnassa. VTV on laajentanut toimintaansa tilintarkastuksesta myös valtion talouspolitiikan toteutumista arvioivaan tuloksellisuustarkastukseen ja finanssipolitiikan tarkastukseen ja valvontaan.

Käsityksemme siitä, mikä on arvokasta, tärkeää ja luotettavaa on muuttunut. Asiantuntijuutta ja rationaalisuutta arvostetaan tällä hetkellä kaikkialla maailmassa. Meyerin ym. (1997) mukaan kyseessä on uudenlainen maailmankulttuurin suuntaus. Tiettyjen mallien, kuten demokratian ja kansalaisuuden ja nyt lisäksi rationaalisuuden ja standardoimisen, noudattaminen on universaalisti suosittua, ja ne vaikuttavat voimakkaasti paikallisella tasolla. (Meyer ym. 1997, 151–152.) Standardien lisääntyminen liittyy ilmiöön, jota Drori ja Meyer (2008) kutsuvat ”tieteellistymiseksi” (*scientization*). Kuten Meyer ym. totesi jo 1997, maailmassa on vallalla kulttuuri, joka arvostaa tieteellisyyttä. Tieteellisyyden kulttuurissa kaiken toiminnan pitää olla organisoitua ja säänneltyä, ja ajatus tilivelvollisuudesta ja laadun tarkkailusta on kaiken toiminnan keskiössä, liittypä se perhe-elämään tai organisaatioiden johtamiseen. (Drori & Meyer 2008, 31–32.) Kehitykselle erityisen tyypillistä on se, että säännöt ja standardit ovat alkaneet kattaa sellaisia elämän osa-alueita, joilla niitä ei ole aikaisemmin tarvittu (Djelic & Sahlin-Andersson 2008, 12). Mikäli standardisointi ja rationaalisuus toimii todisteena toiminnan asianmukaisuudesta, voidaan päätellä, että se vaikuttaa myös toiminnan luotettavuuteen.

Maailmankulttuuri on osaltaan seurausta globalisaatiosta. Globalisaatiolla tarkoitetaan ilmiötä, jossa eri kulttuurit samanaikaisesti samankaltaistuvat ja erilaistuvat. Dori ym. (2014) käyttävät termiä erotuksena globalisaatiosta, joka heidän mielestään jättää ilmiön toisen puolen käsittelemättä. Globaali maailmankulttuuri on muodostunut yhdistelmästä paikallisia toimintatapoja ja mieltymyksiä, ja paikallisiin kulttuureihin kohdistuu enenevässä määrin globaaleja muutospaineita. Käytännöt siis kulkevat paikallistasolta globaaleiksi, muuntuvat ja muokkaavat maailmankulttuuria, ja palaavat paikallistasolle. (Drori & Höllerer & Walgenbach 2014, 3–5.) Tämänkaltaisen kehityksen voidaan ajatella olevan myös rationalisoitumisen taustalla. Ahrne ja Brunsson (2014) kuvaavat kehitystä ideoiden virtaamisena organisaatioiden välillä. Heidän mukaansa ideat välittyvät maailmanlaajuisen median, sekä tiettyjen muutosagenttien, kuten konsulttien välityksellä. Tästä ideoiden liikkuvuudesta seuraa se, että sama idea voidaan saada samaan aikaan eri puolilla maapalloa. (Ahrne & Brunsson 2014, 41.) Myös Meyer ym. viittaa ilmiöön huomattaessaan, että maailmankulttuuri vaikuttaa samanaikaisesti eri puolilla maailmaa ja saa aikaan samankaltaisia muutoksia (Meyer ym. 1997, 152).

Muutokset, jotka tekevät organisaatioista samanlaisia, ovat merkki tapahtuvasta institutionaalisesta isomorfismista, joka muokkaa organisaatioita noudattamaan uusia normeja (DiMaggio & Powell 1983, 150). Rationalisoituminen ja tilivelvollisuuden korostuminen globaalilla tasolla on yksi esimerkki ideasta, joka on kehittynyt eri puolilla maailmaa, yhdistynyt globaalilla tasolla ja alkanut vaikuttaa paikalliseen elämään.

New Public Management (NPM) -johtamisoppi liittyy vahvasti rationaalisuutta painottavaan maailmankulttuuriin. Se on yksi niistä ideoista, joka globaalin ideoiden leviämisen seurauksena syntyi samaan aikaan ympäri maailmaa. (Ahrne & Brunsson 2014, 41.) NPM painottaa yksityisen sektorin tekniikoiden soveltamista julkisella sektorilla. Sen tavoitteena on parantaa julkisen sektorin tehokkuutta (Pollitt & Bouckaert 2011, 11). Drori ja Meyer liittävät myös tieteellistymisen osaksi NPM –kulttuuria. Tieteellistymisessä olennaista on tilivelvollisuuden ja laadun tarkkailun korostaminen. Drorin ja Meyerin mukaan tarve on ylittänyt vanhat, byrokraattiset ihanteet, ja johtanut uudenlaisten, standardeja tuottavien organisaatioiden syntymiseen. Vanhojen hallinnon ihanteiden mukaiset, hierarkiaan ja auktoriteettiin nojaavat organisaatiot ovat saaneet väistyä, kun organisaatiot ovat itse alkaneet laatia omia sääntöjään. (Drori & Meyer 2008, 36.) NPM:n vahvistama rationaalisuuden kulttuuri ja tilivelvollisuuden vaatimus on vaikuttanut syvästi organisaatioihin. Powerin (2003) mukaan se on muokannut

organisaatioita tarkastettavaan muotoon. Tarkastustoiminta on kasvattanut merkitystään yhdessä tilivelvollisuuden kanssa ja saanut aikaan organisaatiokulttuurien muutoksen, jossa toiminnan tarkoitus on olla läpinäkyvää. (Power 2003, 187–191.) Myös standardointia voidaan pitää yhtenä tarkastustoiminnan helpottamisen menetelmänä.

Standardit ovat sääntöjä, joilta puuttuu hierarkkisen auktoriteetin tuoma tuki (Ahrne & Brunsson 2008a, 153). Säännöt kuvaavat, kuinka tiettyjen toimijoiden pitäisi toimia tietyissä tilanteissa. Ne luovat ennustettavuutta ja mahdollistavat toimijoiden vertailun. (Ahrne & Brunsson 2008b, 82.) Perinteisesti säännöt ja niiden luominen on assosioitunut valtioon, jolla on ollut myös väkivallan monopoli. Nykyään sääntöjä luovat yhä useammat toimijat, joilla ei välttämättä ole lainkaan valtiollisia kytköksiä. Uudet toimijat luovat ”pehmeitä” sääntöjä (*soft rules*), kuten standardeja, sillä niillä ei ole valtiollisen taustan tuomaa pakottavaa valtaa. (Djelic & Sahlin-Andersson 2008, 5.) Näille ”pehmeille” säännöille, tai standardeille on tyypillistä se, että niiden noudattaminen on vapaaehtoista, sekä se, että ne ulottuvat usein niitä luovan organisaation ulkopuolelle (Ahrne & Brunsson 2008a, 153). Standardeja voivat siis noudattaa muutkin kuin organisaation jäsenet. Sääntöjä tuottavat organisaatiot ovat usein metaorganisaatioita. Metaorganisaatiot ovat useiden organisaatioiden muodostamia organisaatioita, jotka tarjoavat jäsenilleen mahdollisuuden verkostoitumiseen ja vaikuttamiseen. Ne toimivat usein kansainvälisellä tasolla. Metaorganisaatioita ovat esimerkiksi Euroopan Unioni sekä johtavien tarkastusinstituutioiden kattojärjestö INTOSAI (International Organisation for Supreme Audit Institutions), johon myös VTV kuuluu, ja jonka laatimien standardien noudattamista selvitetään myös tässä tutkimuksessa. (Ahrne & Brunsson 2014, 45–46.) Metaorganisaatiot ovat siis standardeja tuottavia kasainvälisiä instituutioita, joiden toiminta vaikuttaa laajasti niiden muodollisten rajojen ulkopuolella.

Standardit voivat myös olla osa metaorganisaatioiden vallankäyttöä. Vaikka metaorganisaatioilla ei ole perinteistä, valtiomaista auktoriteettia, voi niiden käyttämä valta silti olla melko pakottavaa. Tämä ilmenee esimerkiksi siten, että standardien täyttäminen avaa pääsyn tiettyjen verkostojen jäseneksi tai antaa tietyn sertifikaatin, joka taas toimii muille organisaatioille takeena toiminnan laadusta. (Djelic & Sahlin-Andersson 2008, 6.) Organisaation on siis noudatettava standardeja, jotta toiset organisaatiot pitävät sitä uskottavana. Standardien noudattamiseen voidaankin ajatella liittyvän monenlaisia paineita. Djelic ja Sahlin-Andersson (2008, 6) erottavat sosiaalisia,

kulttuurillisia ja normatiivisia paineita, jotka pakottavat organisaatiot noudattamaan standardeja. Esimerkiksi Amnesty International -ihmisoikeusjärjestö vaatii valtioita noudattamaan tiettyjä ihmisoikeuksiin liittyviä sääntöjä. Noudattaminen on periaatteessa vapaaehtoista, mutta käytännössä valtio, joka ei noudata ihmisoikeuksia, ei myöskään nauti arvostusta muiden valtioiden silmissä ja sen yhteistyö muiden toimijoiden kanssa vaarantuu.

Metaorganisaatiot ja niiden luomat standardit asettavat siis vaatimuksia organisaatioille. Toisaalta ne myös suojelevat organisaatioita toisilta organisaatioilta. Metaorganisaatiot pyrkivät vaikuttamaan paikalliseen lainsäädäntöön jäseniään hyödyttävällä tavalla. (Ahrne & Brunsson 2014, 46.) Esimerkiksi INTOSAI:n standardit korostavat tarkastusvirastojen itsenäistä asemaa. INTOSAI:n perustamisen jälkeen maininta riippumattomuudesta ilmestyi myös Suomen perustuslakiin. Voidaan myös olettaa, että mikäli Valtiontalouden tarkastusviraston riippumattomuus olisi uhattuna, se voisi vedota INTOSAI:hin, joka kasvattaisi kansainvälistä huomiota ja vaikuttaisi tilanteeseen. Suojamekanismi on siis jäsenille hyödyllinen.

Vaikka standardit eivät ole sitovia sääntöjä, monet organisaatiot haluavat noudattaa niitä. Standardien täyttäminen tarjoaa organisaatiolle mahdollisuuden vertailla omaa toimintaansa globaalilla tasolla. Globaaleissa vertailuissa menestyminen taas tarjoaa organisaatiolle arvostusta. Standardien täyttäminen voi olla myös keino lisätä uskottavuutta yhteistyökumppanien silmissä. (Ahrne & Brunsson 2014, 43–44.) Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusvirastolla ei ole Suomessa vastaavia organisaatioita, joiden kanssa se voisi vertailla ja kehittää toimintojaan. Jäsenyys metaorganisaatiossa tarjoaa keskustelufoorumia ja mahdollisuuden toiminnan arviointiin. Meyerin ym. teoriaa maailmankulttuureista voidaan käyttää selittämään standardien suosiota. Maailmanlaajuinen kulttuuri arvostaa tietoperusteisuutta, joten standardeja kunnioitetaan. (Meyer ym. 1997, 173.) Standardit siis edustavat organisaatioille väylää kohti rationaalisuuden ja tilivelvollisuuden ihanteita, joita ne haluavat tavoitella maailmankulttuurin vaikutuksesta. Koska ilmiö on globaali, standardien noudattaminen nostaa organisaatioiden asemaa muiden organisaatioiden ja yksittäisten toimijoiden silmissä kaikkialla maailmassa. Ne ovat siis yleismaailmallinen tae toiminnan uskottavuudesta.

Power (2003) kritisoi rationaalisuuden ja tilivelvollisuuden kulttuuria siitä, että ajatus jatkuvan tarkkailun ja tarkastuksen tarpeesta luo organisatorista epäluottamusta (Power

2003, 190). Sääntöjen ja standardien lisääntymisen ja niiden noudattamisen tarkkailun taustalla on pula luottamuksesta. Läpinäkyvyyden lisääminen ei aina lisää luottamusta organisaatioihin, vaan se voi luoda tarpeen vielä suuremmalle läpinäkyvyydelle. Voi syntyä epäluottamuksen kehä, joka murentaa organisaatioiden uskottavuutta. (Djelic & Sahlin-Andersson 2008, 13.) Standardit siis toisaalta lisäävät organisaatioiden uskottavuutta, mutta toisaalta pelkkä niiden käyttö kielii epäluottamuksesta. Lisäksi epäluottamus kohdistuu esimerkiksi julkisiin organisaatioihin, joiden henkilöstö on korkeasti koulutettua ja usein alansa huippuasiantuntijoita. Ajassa, jossa globaali maailmankulttuuri korostaa uskoa asiantuntijoihin ja tieteellisyyteen, tunnetaan samaan aikaan niin vahvaa epäluottamusta juuri näitä toimijoita kohtaan, että heidän toimintaansa täytyy standardoida ja tarkastaa. Luotetaanko asiantuntijoihin siis vai ei? Djelic ja Sahlin-Andersson huomauttavat, että abstraktina ajatuksena asiantuntijuus nauttii luottamusta ja legitimitettä, mutta asiantuntijat yksilöinä joutuvat epäluottamuksen kohteeksi (Djelic & Sahlin-Andersson 2008, 13).

Perustuuko instituutioita kohtaan tunnettu luottamus siis osaltaan standardeihin vai ovatko standardit osoitus rakenteellisesta epäluottamuksesta? Mikä muu vaikuttaa instituutioita kohtaan tunnettuun luottamukseen? Luottamusteoriat tarjoavat näkökulmia siihen, mihin luottamus instituutioita kohtaan perustuu. Näkökulmia luottamukseen on satoja, ja yhdenkin tieteenalan sisällä niitä voi olla useita (Bornstein & Tomkins 2015, 5). Tutkijat ovat kuitenkin melko yksimielisiä muutamasta asiasta. Luottamuspäätös sisältää aina riskin, ja päätös luottaa asettaa luottajan aina epävarmaan asemaan. Lisäksi luottamus voi kohdistua kyvykkyyteen tai hyvántahtoisuuteen. Luottamus on sekä toimintaa että toiminnan seuraus. (Sydow 2006, 378–379.) Tässä tutkimuksessa tarkastellaan niitä toiminnan piirteitä, joiden seurauksena luottamus kasvaa.

Cummings ja Bromiley (1996) määrittävät luottamuksen ilmiönä kolmiosaisesti. Heidän mukaansa luottamus on yksilön tai ryhmän uskomus, että toinen yksilö tai ryhmä pyrkii käyttäytymään yhteisten sopimusten mukaisesti, on rehellinen eikä käytä hyväksi toista yksilöä tai ryhmää, vaikka saisikin siihen tilaisuuden. (Cummings & Bromiley 1996, 303). Luottamuksen on useaan otteeseen todettu lisäävän organisaation tehokkuutta. Se vähentää transaktiokustannuksia (Cummings & Bromiley 1996, 309–319; Banerjee ym. 2006, 303) ja lisää ihmisten halua sopeutua vapaaehtoisesti auktoriteetteihin (Tyler & Degoe 1996, 332–336). Lisäksi se vähentää valvonnan tarvetta (Lewicki & Bunker 1996, 122–124). Banerjee ym. korostavat, että luottamus on kompleksinen ja

monitasoinen ilmiö. Sen voi yksinkertaistaa tapahtumaan kolmella tasolla: yksilötasolla, organisaatiotasolla ja yhteiskunnallisella tasolla. (Banerjee ym. 2006, 304–305.) Tämän tutkimuksen kiinnostus kohdistuu yksilön ja organisaation väliseen luottamukseen. Myös yhteiskunnallisen tason luottamuksella on merkitystä tutkimuksen kannalta.

Yksilön ja instituution väliseen luottamukseen liittyy tiettyjä erityispiirteitä. Luottamus kahden ihmisen välisenä ilmiönä organisaation sisällä on perusperiaatteiltaan erilaista kuin luottamus yksilön ja instituution tai instituution edustajan välillä. Kun käsitellään luottamusta kahden yksilön, esimerkiksi perheenjäsenten tai ystävien välillä, on kyse uskomuksesta siihen, että luottamuksen kohde toimii luottajan hyväksi (Cummings & Bromiley 1996, 303). Mikäli samanlainen luottamussopimus syntyisi kansalaisen ja virkamiehen välille, kyse olisi korruptiosta. Virkamies ei koskaan voi toimia pelkästään tietyn kansalaisen etua ajaen. Sen sijaan kansalaisen luottamus virkamieheen voi perustua siihen, että kansalainen uskoo virkamiehen noudattavan yleisiä moraalisia ja virkamieseettisiä periaatteita, kuten objektiivisuutta, tasapuolisuutta ja tasa-arvoisuutta lain edessä. (Rothstein 2005, 131.)

Kansalaisen luottamus virkamieheen tai valtion instituutioon perustuu siis siihen, että hän uskoo saavansa tasa-arvoista kohtelua muiden kansalaisten kanssa. Lisäksi hän uskoo, että kohtelu perustuu yleisesti hyväksyttyihin yhteiskunnan normeihin, kuten lakeihin. Käsiteltäessä luottamusta julkisiin instituutioihin täytyy siis hylätä perinteinen, rationalistinen käsitys luottamuksesta, jossa luottamus voi esiintyä vain kahden, toisensa tunnevan yksilön välillä (Hardin 2001, 4). Sen sijaan Cummingsin ja Bromileyn (1996, 303) määritelmä luottamukselle, joka pohjaa yhteisten sopimusten noudattamiseen, sopii myös instituutioiden tutkimukseen. Cummingsin ja Bromileyn määritelmässä puhutaan yksilöiden tai ryhmien välisestä luottamuksesta. Tässä tutkimuksessa keskitytään yksilön ja instituution väliseen luottamukseen, mutta määritelmän sisältämä oletamus yhteisten sopimusten noudattamisesta sopii Rothsteinin perusteella myös yksilön ja instituution välisen luottamuksen perustaksi.

Teoriat luottamuksesta instituutioon jakautuvat kahteen ryhmään sen mukaan, mikä teorian mukaan on luottamuksen kohde. Ensimmäisen ryhmän teorioiden mukaan luottamus ei kohdistu instituutioon kokonaisuutena, vaan siinä toimiviin asiantuntijoihin tai virkamiehiin, jotka toimivat instituution edustajina. Toinen ryhmä taas kuvaa luottamusta systeemiin kokonaisuutena. Ensimmäiseen ryhmään kuuluu esimerkiksi Rothstein, joka käsittelee kansalaisen luottamusta virkamieheen. Instituution edustajan

asemaa korostaa myös Möllering. Hänen mukaansa asiantuntijoiden rooli institutionaalisen luottamuksen luomisessa on olennainen. Instituution ulkopuolisella toimijalla ei voi olla riittävää näkökulmaa instituution sisäisestä maailmasta, joten kuva instituutioista muodostuu asiantuntijoiden luomana. (Möllering 2006, 365.) Giddensin mukaan luottamus instituutioihin tarkoittaa luottamusta niiden toiminnan jatkuvuuteen. Luottamus perustuu ulkopuoliseen asiantuntijan näkökulmaan tai instituution edustajien kertomuksiin, ei luottajan omakohtaiseen tietoon instituution sisäisistä asioista. Asiantuntijat toimivat systeemin kasvoina, ja heidän kauttaan systeemi herää eloon (Giddens 1990, 88). Myös Giddens kuvaa siis luottamuksen muodostumista yksittäisen asiantuntijan tai edustajan kautta. Sztompka (2000) kuvaa väittelyä siitä, voidaanko termiä luottamus edes käyttää kuvaamaan myös yksilön ja instituution välistä suhdetta. Hänen mukaansa luottamus on terminä sopiva, sillä instituutiot muodostuvat ihmisistä, ja luottaessamme instituutioihin luotamme lopulta aina niissä toimiviin ihmisiin. Luottamuksen synnyssä tuntemattomia kohtaan stereotypiat ovat avainasemassa. (Sztompka 2000, 41–43.)

Mikäli otetaan askel taaksepäin ja pohditaan kansalaisen luottamusta virkamiehen sijasta virastoon, siis instituutioon kokonaisuutena, muuttuu käsitys luottamusmekanismista entisestään. Miten instituutio voi olla luottamuksen kohde? Toinen teorioiden ryhmä käsittelee luottamusta systeemeihin. Luottamus yksilön ja instituution välillä on tutkimuksellisesti tuore aihe (Möllering 2006, 355), mutta uuden institutionalismin ja luottamustutkimuksen yhdistäminen on mahdollistanut joitakin teorioita aiheesta. Avainasemassa luottamuksessa instituutiota kohtaan on Mölleringin mukaan asioiden itsestään selviksi olettaminen ja luottamuksen institutionalisoituminen. Instituutiot ovat kokonaisuuksia, jotka sisältävät paljon kulttuurista ja ajasta riippumattomia ominaisuuksia. Instituutioihin luotettaessa oletetaan itsestään selväksi, että tietyt instituutioihin liittyvät perustotuudet toteutuvat. Toisaalta instituutioihin luotetaan, koska se on normaalia ja luonnollista. (Möllering 2006, 357–360.) Luhmann puhuu ilmiöstä systeemisenä luottamuksena. Hänen mukaansa luottamus systeemiin vaatii toistuvaa kanssakäyntiä, ja sitä vahvistaa instituutioiden yleisyys ja persoonattomuus. (Luhmann 1979 [Möllering 2006, 364]¹.) Tämän tutkimuksen kannalta nimenomaan luottamus systeemiin on olennaisempi näkökulma.

¹ Luhmannin teos ”Trust and Power: Two Works by Niklas Luhmann” (1979) ei valitettavasti ole käytettävissä, joten tutkimusta varten Luhmannia on lainattu Mölleringin kautta.

Sztompka kuvaa institutionaalisen luottamuksen syntyä seurauksena luottamuksesta noudatettuihin prosesseihin. Koska uskotaan, että instituutioiden noudattamat käytänteet ovat hyviä, niihin luotetaan. Sztompka esittää esimerkkinä luottamuksen valtioon, koska se perustuu demokraattiselle järjestykselle. (Sztompka 2000, 44.) Tarkastusviraston tapauksessa luottamusta luovia prosesseja voivat olla esimerkiksi toiminnan perustuminen demokraattiseen lainsäädäntöön tai standardien noudattaminen.

Luottamuksen institutionalisoituminen liittyy institutionaaliseen isomorfismiin, joka tarkoittaa prosessia, jossa tietyt toimintatavat, esimerkiksi instituutioihin luottaminen, muuttuvat itsessään instituutioksi ja uudeksi normaaliksi. Toiminnan muuttaminen voi johtua ulkoisesta paineesta, joka ohjaa kohti uutta, legitiimiä toimintamallia. Isomorfismi kannustaa myös matkimaan muita samankaltaisia toimijoita, erityisesti epävarmuuden hetkellä. (DiMaggio & Powell 1983, 150–154.) Isomorfismi saa yksilön luottamaan instituutioihin, sillä luottamuksesta instituutioihin on tullut noudatettava normi (Möllering 2006, 361). Sama asia voidaan muotoilla myös niin, että luottamus yhteiskunnassa on institutionalisoitunut, ja siksi myös instituutioihin luotetaan. Korkea luottamus instituutioihin ei välttämättä kerro luotettavista instituutioista, vaan siitä, että luottamisesta on tullut normaalia. (Meyer & Rowan 1977, 341.)

Yleinen luottamus yhteiskunnassa korreloi instituutioita kohtaan tunnetun luottamuksen kanssa (Tan & Tambyah 2010, 357; Rothstein 2005, 109). Tutkimuksissa kansalaisten luottamukseen julkisia instituutioita kohtaan Pohjoismaat ovat yleisesti sijoittuneet korkeimmalle. (Marozzi 2015, 892–893.) Myös yleinen sosiaalinen luottamus, jolla tarkoitetaan käsitystä tuntemattomien hyvántahtoisuudesta, on Pohjoismaissa maailman korkeinta. Yleisen yhteiskunnallisen luottamuksen tai sosiaalisen luottamuksen määrään vaikuttavat yhteiskunnan vakaus ja tasa-arvoisuus, sosiaalinen jakautuminen sekä vauraus. Myös korkea koulutustaso on yhteydessä luottamukseen. (Delhey & Newton 2005, 311.)

Morselli ym. (2012, 49) toteavat, että luottamus on yhteydessä arvoihin. Pohjoismaat jakavat samankaltaisen arvopohjan, ja tämä voi osaltaan selittää myös samanlaista luottamuksen tasoa. Toisaalta ne arvot, jotka erityisesti yhdistyvät korkeaan luottamukseen instituutioita kohtaan eivät aina ole samoja, kuin kehittyneissä demokratioissa vallitsevat arvot. Arvot, jotka korostavat perinteiden kunnioitusta, turvallisuutta ja mukavuutta, yhdistyvät instituutioita kohtaan tunnettuun luottamukseen. Yksilönvapauteen, itseohjautuvuuteen ja hedonismiin liittyvät arvot, jotka usein

korostuvat pitkälle kehittyneissä demokratioissa, liittyvät käsitykseen instituutioista rajoittavina ja vähemmän uskottavina. (Morselli & Spini & Devos 2012, 50.) Toisaalta pohjoismaisissa hyvinvointiyhteiskunnissa esimerkiksi turvallisuutta painottavat arvot ovat läsnä yksilönvapauden ohella. Marozzin ja Morsellin ym. esittämät ilmiöt toteutuvat siis pohjoismaissa rinnakkain. Lisäksi Morselli ym. korostavat, että luottamus instituutioihin ei vähene sinänsä demokratian kehityksen myötä, vaan kansalaisten peruskriittisyys systeemiä kohtaan kasvaa, ja tämä johtaa myös instituutioita kohtaan tunnetun luottamuksen vähenemiseen. (Morselli & Spini & Devos 2012, 50.) Myös Delhey & Newton yhdistävät demokratian luottamukseen (Delhey & Newton 2005, 313).

Valtiot ovat jatkuvasti huolissaan kansalaisten laskevasta luottamuksesta julkisiin instituutioihin. Syitä etsitään esimerkiksi valtion palveluiden laadusta ja yleisestä tehottomuudesta. Kansalaisten odotukset eivät täyty, tai heidän odotuksensa ovat liian suuria. Globalisaation ja teknisen kehityksen myötä yhteiskunnat kohtaavat uusia ongelmia, joiden ratkaisemiseen ei ole tehokkaita keinoja. Tästä huolimatta Van de Walle ym. osoittavat, että luottamuksen laskua OECD-maissa ei ole havaittavissa. He puolustavat näkemystä siitä, että kansalaisten yleinen luottamus valtion instituutioihin on vakaata ja että tutkimukset luottamuksen laskusta perustuvat puutteelliseen tai olemattomaan aineistoon. Suomi on OECD-maiden vertailussa sijalla 19 sijoittuen keskitasolle luottamuksessa valtionhallintoon. Seuranta vuosilta 1981–2000 osoittaa, että luottamuksen taso on pysynyt melko vakaana. (Van de Walle & Van Roosbroek & Bouckaert 2008, 49–58.) Huolimatta luottamuksen pysymisestä vakaana Suomen alhainen sijoitus on ristiriidassa suhteessa käsitykseen Pohjoismaista korkean luottamuksen maina (Marozzi 2015, 892–893). Van de Walle ym. huomauttavat kuitenkin, että kullekin valtiolle on olemassa sille sopiva luottamuksen taso, jonka vallitessa yhteiskunta toimii hyvin. Tämä taso voi olla muihin valtioihin verrattaessa korkea tai alhainen. (Van de Walle & Van Roosbroek & Bouckaert 2008, 52.)

Tutkimustulosten välillä on myös eroja. Van Ryzin esittelee artikkelissaan ISSP (International Social Survey Programme) -dataan perustuvaa tutkimusta, jossa Suomi sijoittuu 33 maan vertailussa sijalle 4 luottamuksessa virkamiehiin (Van Ryzin 2011, 751). Myös Listhaugin ja Ringdalin tutkimuksessa Suomi sijoittuu muiden Pohjoismaiden ohella luottamustilastojen kärkeen tutkittaessa luottamusta poliittisiin instituutioihin (Listhaug & Ringdal 2007, 141–142). Luottamus instituutioihin Suomessa

vaikuttaa olevan vakaata ja suhteellisen korkeaa. Korkean luottamuksen voidaan olettaa heijastuvan myös tämän tutkimuksen tuloksista.

Tämän luvun perusteella luottamus instituutioihin rakentuu kahdella tasolla: institutionaalinen luottamus liittyy kulttuurisiin piirteisiin, kuten normeihin, arvoihin ja luottamuksen institutionalisoitumiseen (Möllering 2006, 361; Morselli & Spini & Devos 2012, 50; Tan & Tambyah 2010, 357). Tämän tason tekijöihin instituutiot voivat vaikuttaa vain historiallisessa mielessä, pitkän yhteiskunnallisen kehityksen kautta. Koska suomessa luottamus julkisia instituutioita kohtaan vaikuttaa tutkimusten perusteella olevan institutionalisoitunut, on syytä olettaa, että institutionalisoituminen heijastuu tämän tutkimuksen tuloksiin. Tutkittaessa sidosryhmien tuntemaa luottamusta VTV:tä kohtaan täytyy huomioda, että vastauksiin todennäköisesti heijastuu yleinen korkea luottamus valtionhallintoon. Se, kuinka suuri osa luottamuksesta on VTV:n toiminnallaan ansaitsemaa, jää pohdinnan varaan.

Instituutioita kohtaan tunnettuun luottamukseen vaikuttaa myös standardien noudattaminen (Djelic & Sahlin-Andersson 2008, 6; Sztompka 2000, 44). Se, että standardien noudattaminen lisää luottamusta, heijastaa rationaalisuutta arvostavan maailmankulttuurin vaikutusta kansallisella tasolla. Standardien vaikutus luottamukseen ei ole itseisarvo, vaan kulttuurillisen kehityksen seurausta. Standardien noudattaminen on toiminnan piirre, johon instituutioilla on paljon vaikutusvaltaa. Instituutioiden luotettavuuden rakentamiseen liittyy kuitenkin muitakin seikkoja ja valintoja. Seuraavassa luvussa käsitelläänkin muita instituutioiden ominaisuuksia, jotka vaikuttavat niiden luotettavuuteen.

2.2 Luottamuksen tekijät: legitimitietin vaikutus luottamukseen

Möllering (2006) osoitti luvussa 2.1, että luottamus instituutioihin perustuu toiminnan yllätyksettömyyteen ja ennalta-arvattavuuteen. Instituutiot ovat siis luotettavia, kun ne toimivat, kuten olemme instituutioiden toimivan. Vaatimukset tiettyjen toimintatapojen noudattamisesta liittyvät legitimitettiin. Legitimitetti tarkoittaa, että instituutio toimii asemalleen sopivalla ja oikealla tavalla (Gibson 2015, 82). Instituution legitimi toiminta vahvistaa osaltaan sen luotettavuutta. Emme voi luottaa instituutioon, jonka toimintaa emme pidä sopivana. Sopivan ja oikean toimintatavan määrittely liittyy siihen, mitä odotamme instituutiolta. Yhdistämällä Mölleringin ja Gibsonin argumentit voimme

todeta, että luottamus instituutioihin perustuu ainakin osaksi niiden legitiimiin toimintaan.

Institutionaalisen luottamuksen synnyssä auktoriteetin legitimizeetti on avainasemassa (Hegtvedt 2015, 57). Legitiimi vallankäyttö perustuu siihen, että vallankäyttö on kaikkien osapuolten silmissä hyväksyttävää (Pakulski 1992, 25), ja sen voidaan osoittaa palvelevan yhteistä hyvää (Beetham 1991, 59). Legitimizeetti perustuu usein lakeihin tai sääntöihin ja niiden noudattamiseen. Rosanvallonin (2008) mukaan legitimizeetti on pelkästään lakien noudattamiseen liittyvä asia, ja sen saavuttaminen edellyttää vain oikeita menettelytapoja. Luottamus on ilmiönä monimutkaisempi, ja se rakentuu legitimizeetin päälle. Se laajentaa legitimizeetin käsitettä tuomalla menettelytavan rinnalle moraalisen ulottuvuuden ja sisällöllisen ulottuvuuden. (Rosanvallon 2008, 23.)

Legitimizeetti ja luottamus liittyvät toisiinsa monin tavoin. Sztompka yhdistää instituutioita kohtaan tunnetun luottamuksen legitimizeettiin niin, että luottamus on legitimizeetin synnyn edellytys. Esimerkiksi legalistinen, lakiin perustuva legitimizeetti edellyttää Sztompkan mukaan prosesseihin perustuvaa luottamusta. (Sztompka 2000, 46.) Legitimizeetin perustaminen lakeihin vaatii siis luottamusta lainsäädäntöprosessiin. Lait taas luovat toiminnalle legitimizeettiä, sillä luotamme siihen, että organisaatiot noudattavat lakeja. Usko lakien noudattamiseen taas luo luottamusta koko organisaation toimintaan. Valtiontalouden tarkastusviraston tapauksessa tämä tarkoittaisi sitä, että luottamus VTV:tä kohtaan saa perustansa suomen poliittisesta järjestelmästä. Mikäli luotamme suomalaiseen lainsäädäntöön, voimme pitää VTV:n toimintaa legitiiminä.

Instituutioiden legitiimi toiminta on siis olennaista luottamuksen kannalta. Sen vuoksi tässä luvussa käsitellään riippumattomien organisaatioiden legitimizeettiin vaikuttavia tekijöitä. Riippumaton organisaatio saa tehdä päätöksensä itsenäisesti. Sen toimintaa ei ohjaa mikään muu taho. Riippumattomat organisaatiot toimivat yhteiskunnassa usein tarkastajan tai arvioijan roolissa. Organisaatiot hyödyntävät riippumatonta asemaansa ja tuottavat kansalaisille ja päättäjille tietoa päätöksenteon tueksi. Näin toimii myös Valtiontalouden tarkastusvirasto. Riippumattomien organisaatioiden tekemä työ voi aiheuttaa vastustusta, sillä ne ottavat kantaa yhteiskunnallisesti herkkiin asioihin ja paljastavat vääryyksiä. Näiden organisaatioiden toiminnan jatkumiselle on ensiarvoisen tärkeää, että niihin luotetaan, ja että niiden toimintaa pidetään legitiiminä. Legitimizeetin ja luottamuksen menetys voi johtaa riippumattomuuden ja rohkeuden menetykseen, jolloin riippumattomat organisaatiot menettävät perusfunktionsa. (Gibson 2015, 84.)

Riippumattomilla organisaatioilla on monia yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeitä rooleja. Ne liittyvät usein epäkohtien esille tuomiseen ja totuuden puolustamiseen sekä valtaeliittien vastustamiseen. Moscan (1939, 262) mukaan riippumattomat organisaatiot suojaavat kansaa pienen eliitin vallankäytöltä. Riippumattomien tarkastusorganisaatioiden rooli yhteiskunnassa on Moscan eliittiteorian perusteella yhteisen hyvän toteutumisen vaaliminen ja kansan suojeleminen eliitin vallalta. Rosanvallon (2008) kuvaa riippumattomia organisaatioita vastademokratian välineenä eli osana vastavoimaa, joka pitää demokraattisen vallan käyttäjiä kurissa. Lisäksi riippumattomien organisaatioiden suorittama tarkastustoiminta lisää vallankäyttäjien rationaalisuutta. (Rosanvallon 2008, 58–59, 71–73.) Kansalaiset ja riippumattomat organisaatiot muodostavat eräänlaisen toisen auktoriteetin, joka estää päättäjiä ulottamasta omaa valtaansa liian pitkälle (Rosanvallon 2008, 229). Vastademokratia on korjaavaa valtaa, joka auttaa demokratiaa toteuttamaan tarkoitustaan ja riippumattomalla organisaatiolla on sen turvaamisessa tärkeä funktio.

Päämies-agenttiteoria korostaa riippumattoman organisaation roolia tiedon tuottajana. Sen voidaan ajatella toimivan kansalaisen ja valtion välisen päämies-agenttisuhteen varmentajana, joka tuottaa päämiehelle tietoa agentista ja valvoo agenttia päämiehen puolesta. (Hay & Cordery 2016, 5; Lupia 2003, 35.) Tilannetta, jossa päämies, eli tässä tapauksessa kansalainen, ei tiedä täysin, mitä agentti tekee, kutsutaan informaatioasymmetriaksi. Tilanne on yleinen politiikassa, ja se lisää epäluottamusta osapuolten välillä. Riippumattomat organisaatiot vähentävät toiminnallaan informaatioasymmetriaa. (Hay & Cordery 2016, 12; Vibert 2007, 88–93.) Lupian mukaan tarkastusviranomaisen rooli on valtion toiminnan mahdollistaminen sitä kautta, että tarkastustoiminta ja tiedon tuottaminen tehostavat valtion toimintaa (Lupia 2003, 49). Valtiontalouden tarkastusviraston yhteiskunnallinen merkitys liittyy vahvasti päättäjien vallankäytön legitimointiin ja valtion toiminnan tehostamiseen.

Riippumattoman organisaation merkitys tiedon tuottajana liittyy New Public Management -suuntauksen ja sitä seuranneiden julkisen sektorin uudistusten mukanaan tuomiin avoimuuden ja tilivelvollisuuden vaatimuksiin. (Pollitt & Bouckaert 2011, 11). Rosanvallonin (2013) mukaan hallintovallan legitimitetti on hiljalleen murentunut samalla kun kansalaisten koulutustaso on parantunut. Tiedon lisääntyminen saa aikaan myös kritiikin lisääntymistä, ja kouluttautuneisuuden parantumisen ohella tietoa on lisännyt myös avoimuuden kulttuuri. Näiden muutosten myötä hallintovalta on

menettänyt ammatillista ja moraalista legitimitettiään (Rosanvallon 2013, 107). Riippumattomat organisaatiot tuottavat kansalaisten kaipaamaa tietoa ja pakottavat samalla poliittista päätöksentekoa tietoperusteisempaan suuntaan. Tietoperusteisuudesta on tullut yksi tärkeimmistä julkisen sektorin toimintaa legitimoivista tekijöistä (Drori & Meyer 2008, 31–32). Riippumattomien organisaatioiden määrän lisääntyminen on osa julkisen sektorin uudistusten ketjua. Uudistukset painottavat hallinnon läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta, ja riippumattomien organisaatioiden katsotaan lisäävän sitä. (Pollitt & Bouckaert 2011, 19.)

Riippumattomien organisaatioiden luotettavuutta lisää rakenteellinen riippumattomuus demokraattisista päättäjistä, eivätkä ne legitimoivat toimintaansa poliitikkojen varaan. Riippumattomien organisaatioiden legitimitetti perustuukin niiden tuottaman tiedon ja palveluiden merkitykseen. Tuotetun tiedon avulla vahvistetaan julkista päätöksentekoa. (Rosanvallon 2013, 132; Vibert 2007, 4.) Strømin ym. mukaan kehitys kohti avoimuutta ja läpinäkyvyyttä toisaalta vähentää informaatioasymmetriaa, mutta toisaalta yleinen tiedon määrä kasvaa niin suureksi, että luotettavan tiedon löytäminen voi vaikeutua. Tiedon etsimisestä tulee hankalaa, koska sitä on niin paljon. Tässä myllerryksessä tarvitaan jälleen riippumattomia toimijoita tuottamaan arvioita ja tietoa, joihin kansalaiset voivat luottaa. (Strøm ym. 2003, 741.)

Beethamin mukaan vallankäyttäjän toiminta on legitiimiä, jos sen voidaan osoittaa tapahtuvan yhteisen hyvän saavuttamiseksi (Beetham 1991, 59). Edellisissä kappaleissa on kuvattu erilaisia funktioita, joiden kautta riippumattomat organisaatiot sujuvoittavat yhteiskunnan toimintaa lisäten yhteistä hyvää. Ne lisäävät luottamusta yhteiskunnassa ja tarjoavat kansalaisille tavan saada luotettavaa tietoa yhteiskunnan toiminnasta. Legitimitettiin liittyy kuitenkin muitakin vaatimuksia. Gibsonin mukaan instituutioiden tulee toimia tietyllä tavalla saavuttaakseen legitimitetin (Gibson 2015, 82). Instituution legitimitettiin liittyy ajatus laajasta yhteiskunnallisesta hyväksynnästä. Rosanvallonin mukaan riippumattomat organisaatiot täyttävät tarkoituksensa demokratian kehittäjinä vain, jos ne ovat yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä (Rosanvallon 2013, 156). Riippumattomat organisaatiot voivat siis tämän havainnon perusteella toimia vain, jos ne ovat legitiimejä. Seuraavaksi tutkitaan niitä toiminnan piirteitä, jotka tekevät riippumattomien organisaatioiden toiminnasta legitiimiä.

Riippumattomia organisaatioita voidaan verrata oikeuslaitokseen. Oikeuslaitos on riippumaton, eikä se vastaa suoranaisesti toiminnastaan muille instituutioille.

Riippumatonta organisaatiota ja oikeuslaitosta yhdistää myös se, että vaikka kumpikaan ei vastaa toiminnastaan kansalaisille tai poliitikoille, näiden ryhmien mielipiteillä on niille väliä. Riippumattomat instituutiot tarvitsevat julkista hyväksyntää toimiakseen. Vaikka oikeuslaitos selviäisi ilman julkista hyväksyntää, sen täytyisi silloin nojautua pelkästään pakottavaan valtaan. (Vibert 2007, 115.) Pakottavan vallan käyttö ilman julkista tukea vahingoittaisi sen riippumattomuutta ja tekisi siitä vain hallinnon instrumentin (Gibson 2015, 84–85; Vibert 2007, 115). Kansalaiset eivät kuitenkaan aina hyväksy esimerkiksi oikeuslaitoksen tekemiä päätöksiä. Gibson osoittaa, että kansalaisten käsitys oikeuslaitoksen legitimitetistä ei vähene yksittäisten erimielisyyksien myötä. (Gibson 2015, 83.) Riippumattomien instituutioiden legitimitetissä on kyse yksittäistapausta vahvemmassa ilmiöstä, eikä organisaatioiden tarvitse varoa yksittäisten päätösten seurauksia.

Vibertin mukaan peruselementti legitimitetin syntymisessä on organisaation tehtävien kunnioitus. Mikäli organisaation toimintaa pidetään tärkeänä, se on myös oikeutettua. (Vibert 2007, 15.) Legitimiteetti voi syntyä myös tehtävien hoitamisesta halutulla tavalla. Rosanvallan käyttää termiä ”tehokkuuslegitimiteetti” (*output legitimacy*) kuvaamaan tehokkuutta toiminnan asianmukaisuutena. Legitimiteetti on siis peräisin tehokkuudesta ja tuloksista. (Rosanvallan 2013, 132.) Rosanvallan argumentissa tiivistyy NPM-ajattelu, jossa hallinnollisia prosesseja tarkastellaan erilaisten läpinäkyvyyttä ja tehokkuutta korostavien mittarien kautta (Pollitt & Bouckaert 2011, 11; Power 2003, 189).

Beethamin legitimitetin määritelmään kuuluu ajatus yhteisen hyvän palvelemisesta (Beetham 1991, 59). Riippumaton asema tukee organisaation toimintaa yhteiseksi hyväksi, sillä riippumaton organisaatio ei ole hierarkkisessa suhteessa muihin organisaatioihin, ja se voi vastustaa ulkopuolisia paineita. Mosca korostaa riippumattomuuden vahvistamisen merkitystä. Hänen mukaansa nimenomaan lisäämällä tarkastusorganisaatioiden riippumattomuutta voidaan vähentää elitististä vallankäyttöä ja lisätä eliitin ulkopuolisten kansalaisten etua. (Mosca 1939, 262.) Kaikkein objektiivisimpina ja puolueettomina pidettyjen instituutioiden katsotaan olevan sopivimpia palvelemaan yhteistä hyvää. Riippumattomuus ei Rosanvallan mukaan takaa sitä, että organisaatio olisi objektiivinen tai puolueeton. Sen sijaan riippumattomuus antaa organisaatiolle mahdollisuuden päättää, että se toimii kyseisellä tavalla. (Rosanvallan 2013, 130–143.)

Vibertin mukaan riippumattomien organisaatioiden toiminnan tulee olla tosiasioiden rajoittamaa. Tällä hän tarkoittaa sitä, että organisaation jäsenten oma arvomaailma ja käsitys siitä, miten asioiden pitäisi olla, ei saa vaikuttaa organisaatiossa tehtyyn tutkimukseen sitä vääristämällä. (Vibert 2007, 122–123.) Riippumattomat organisaatiot ovat usein tiedon tuottajia, ja siinä roolissaan niiden täytyy toimia puolueettomasti ja objektiivisesti, jotta tuotettu tieto on legitiimiä.

Legitiimin organisaation toiminnan tulee olla läpinäkyvää. Läpinäkyvyys liittyy erityisesti päätöksenteon prosesseihin ja tutkimustulosten todentamiseen. (Vibert 2007, 124–125.) Koska riippumattomat organisaatiot tuottavat tietoa, on tiedon tuottamisen prosessien oltava selkeitä, jotta tiedon luotettavuudesta voitaisiin varmistua. Läpinäkyvyys on myös Rosanvallonin mukaan legitimizeetin tae. Läpinäkyvyydellä hän tarkoittaa sitä, että organisaatio viestii toiminnastaan ja ongelmistaan avoimesti, ja että organisaatiot ovat kansalaiselle helposti lähestyttäviä. (Rosanvallon 2013, 156). Curtin ja Meijerin mukaan läpinäkyvyys on organisaatioille tärkeä ominaisuus, mutta se ei automaattisesti lisää legitimizeettiä. Legitimizeetti on heidän mielestään huomattavan monimutkainen ilmiö, joka ei ratkea pelkästään läpinäkyvyyttä lisäämällä. Läpinäkyvyyden lisääminen voi esimerkiksi johtaa organisaatiolle negatiivisen tiedon lisääntymiseen, tai läpinäkyvyydestä huolimatta saatavilla olevaa tietoa ei välttämättä käytetä. Huolimatta kritiikistä läpinäkyvyyden yksinkertaistamista kohtaan kirjoittajat pitävät sitä kuitenkin olennaisena osana riippumatonta organisaatiota ja keinona luoda legitimizeettiä. (Curtin & Meijer 2006, 109.)

Maggetti ym. tarjoavat näkökulman siitä, että riippumattoman organisaation toimintaa säätelee sen maine. Maine on kirjoittajien mukaan ulkopuolisten käsitys organisaation kapasiteetista, aikomuksista, historiasta ja missiosta. Organisaation hyvä maine vähentää Maggettin ym. mukaan päämiehen tarvetta kontrolloida organisaation toimintaa. Maggetti ym. tekee myös kiinnostavan huomion siitä, että maine ei legitimoimaa toimintaa ainoastaan päämiehen suuntaan, vaan myös sidosryhmien kannalta. (Maggetti ym. 2016, 179–180.)

Maine ja legitimizeetti ovat konsepteina hyvin lähellä toisiaan. Ne kumpuavat samoista toiminnoista ja tuottavat organisaatiolle samanlaisia seurauksia. Sekä legitimizeetti että hyvä maine osoittavat, että organisaatio toimii yleisten normien mukaisesti. (King & Whetten 2008, 192.) Ei voida täysin yksiselitteisesti todeta, että organisaation legitimizeetti olisi seurausta hyvästä maineesta. (Deephhouse & Carter 2005, 330.) Mikäli

maineesta käytetään Maggettin ym. määritelmää, voidaan todeta, että organisaation maine varmasti vaikuttaa myös sen legitimitettiin. Legitiimin organisaation voidaan useimmissa tapauksissa olettaa olevan hyvämaineinen, kun taas huonomaineisen organisaation kohdalla epäilemme myös sen toimintaa yhteiseksi hyväksi (Deephous & Carter 2005, 333). King & Whettenin mukaan organisaation legitimitetti ja maine ovat peräisin samojen, institutionalisoitujen sosiaalisen toiminnan standardien noudattamisesta. Legitimitetti ja maine edustavat heille toisiaan täydentävää kokonaisuutta. (King & Whetten 2008, 192–193.)

Standardien noudattaminen luo legitimitettiä (Deephous & Suchman 2008, 67; King & Whetten 2008, 192). Standardit tarjoavat organisaatioille malleja legitimeistä toimintatavoista, joita noudattamalla ne saavuttavat itsekin legitimitetin. Standardien noudattaminen liittyy myös maineeseen silloin kun standardit ovat hyvin tunnettuja. Esimerkiksi monien ISO-standardien noudattaminen vaikuttaa positiivisesti maineeseen. (Deephous & Suchman 2008, 67.) Deephousen ja Suchmanin huomio standardien tunnettavuudesta on tärkeä. Koska standardien lukumäärä on valtavan suuri, ei organisaation noudattamia standardeja välttämättä tunneta. Tällöin standardin arvo ei välttämättä ole maineen luomisessa, vaan ennemminkin Deephousen ja Suchmanin kuvaamana toimintaohjeena. Ilmoitus standardin noudattamisesta organisaation verkkosivuilla ei välttämättä luo sille legitimitettiä, mutta standardin mukaan toimiminen taas voi olla merkittävä askel legitimitetin saavuttamisessa.

Curtinia ja Meijeria (2006) mukaillen voidaan todeta, että legitimitetti on monitasoinen ilmiö, eikä sitä voida rakentaa yksittäiseen tekijään, esimerkiksi läpinäkyvyyteen perustuen. Legitimitetti on kompleksinen yhdistelmä erilaisia toiminnan piirteitä. Tässä luvussa on pyritty esittämään erilaisia legitimitettiin liittyviä riippumattomien organisaatioiden ominaisuuksia. Luettelo ei varmastikaan ole kattava, mutta kaikki sen osat ovat kirjallisuuden perusteella legitimitetin kannalta tärkeitä. Legitimitettiin vaikuttavat tämän katsauksen perusteella seuraavat tekijät: organisaatiota pidetään tärkeänä (Vibert 2007), sillä on hyvä maine (Deephous & Carter 2005; King & Whetten 2008; Maggetti ym. 2016) se hoitaa tehtävänsä tehokkaasti (Pollitt & Bouckaert 2011; Power 2003; Rosanvallon 2013), se on tosiasiallisesti riippumaton (Mosca 1939; Rosanvallon 2013; Vibert 2007), se toimii objektiivisesti ja puolueettomasti (Rosanvallon 2013; Vibert 2007), sen toiminta on läpinäkyvää (Curtin & Meijer 2006; Rosanvallon

2013; Vibert 20017), ja se noudattaa toiminnassaan standardeja (Deephouse & Suchman 2008; King & Whetten 2008).

Mikäli riippumaton organisaatio täyttää edellä esitetyt vaatimukset, siitä tulee yleisesti hyväksytty, legitiimi. Kuten luvun alussa todettiin, voidaan luottamuksen instituutioihin katsoa perustuvan niiden toiminnan legitimizeettiin. Kun riippumaton organisaatio siis täyttää legitiimin instituution vaatimukset, myös perusteet luottamukselle sitä kohtaan vahvistuvat. Luottamus sisältää aina riskin, mutta kynnyks riskinotolle ja luottamuspäätöksen tekemiselle on pienempi, kun toiminta on legitiimiä ja ennalta-arvattavaa (Möllering 2006, 366).

Legitiimi riippumaton organisaatio legitimoii sekä omaa toimintaansa että valtion toimintaa yleisesti. Se vahvistaa toiminnallaan valtionhallinnon legitimizeettia sekä omaa merkitystään yhteiskunnassa. Vaatimukset ovat yleisiä, ja yksittäisen organisaation kohdalla niihin tulee varmasti lisäyksiä tai ne painottuvat eri tavoin. Kuitenkin näiden vaatimusten täyttymistä voidaan pitää tärkeänä riippumattoman tarkastusviraston toiminnassa, mikäli halutaan, että se täyttää monet tehtävänsä: paikkaa demokratiavajetta, toimii Eduskunnan ja valtionhallinnon välisen päämies-agenttisuhteen varmentajana, tuottaa kansalaiselle riippumatonta ja luotettavaa tietoa, ja lisää luottamusta valtionhallintoa kohtaan.

Edellä on esitetty teoriaperusteinen käsitys luottamuksen tekijöistä. Riippumattoman asiantuntijaorganisaation luotettavaan toimintaan vaikuttavat standardien noudattaminen sekä organisaation legitimizeettiin vaikuttavien vaatimusten täytyminen. Toimintaa legitimoivia piirteitä on esitelty tässä luvussa. Standardien noudattamisen ja yhteiskunnallisesti hyväksyttävällä tavalla toimimisen voidaan katsoa olevan luottamuksen tekijöitä, joihin organisaatio voi itse toiminnallaan vaikuttaa. Lisäksi luottamukseen instituutioita kohtaan vaikuttavat kulttuuriset ja institutionalisoituneet normit, jotka vaikuttavat organisaatioihin ja niiden ympäristöön. Suomessa ja Pohjoismaissa luottamus instituutioihin on kansainvälisesti verrattuna korkeaa. Kun luottamus instituutioihin on muodostunut kulttuuriseksi normiksi, kansalaiset suhtautuvat instituutioihin lähtökohtaisesti luottavaisesti.

Tutkimuksen seuraavissa osissa pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin viitekehyksessä määriteltyjen luottamukseen vaikuttavien tekijöiden näkökulmasta. Luottamuksen institutionalisoituminen vaikuttaa todennäköisesti myös VTV:tä kohtaan

tunnettuun luottamukseen. Siksi institutionalisoitunut luottamus tulee ottaa huomioon, kun pohditaan ensimmäistä tutkimuskysymystä (miten luotettavana sidosryhmät pitävät VTV:tä?). Banerjeen ym. termein oletetaan siis, että korkea yhteiskunnallisen tason luottamus heijastuu yksilön ja organisaation väliseen luottamukseen (Banerjee ym. 2006, 304–305). Kontekstissa, jossa luottamus suomalaisiin instituutioihin on yleisesti korkeaa, on odotettavissa, että myös luottamus VTV:tä kohtaan on korkeaa.

Kolmatta tutkimuskysymystä (ovatko tutkimuksessa esitetyt luottamuksen tekijät relevantteja VTV:n kannalta?) käsitellään tutkimuksen empiirisen osan perusteella. Luottamuksen tekijöitä ovat viitekehyksen perusteella standardien noudattaminen ja organisaation legitiimi toiminta. Mikäli luottamuksen tekijät tulevat tutkimuksen empiirisessä osassa esiin luottamuksen arvioinnin yhteydessä, voidaan niitä pitää VTV:n kannalta relevantteina. Luottamuksen tekijät ovat relevantteja, jos niiden toteutuminen vaikuttaa osaltaan siihen, kuinka luotettavina sidosryhmät pitävät VTV:tä. Tutkimuksen kolmannessa luvussa osoitetaan, että luottamuksen tekijät liittyvät läheisesti luotettavan tarkastusorganisaation standardeihin, joita VTV pyrkii noudattamaan. Tämä yhteys lisää jo ennalta käsitystä relevanssin todennäköisyydestä.

Luottamuksen tekijät vaikuttavat siis erityisesti tutkimuksen ensimmäiseen ja kolmanteen tutkimuskysymykseen ja niiden pohdintaan. Toiseen tutkimuskysymykseen (onko sidosryhmien välillä eroja suhtautumisessa VTV:hen? Mikä selittää eroja?) haetaan vastausta lähinnä empiiriseen tutkimukseen perustuen.

3 VTV ja kansainväliset standardit

3.1 Valtiontalouden tarkastuksen standardit

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) on kansainvälinen johtavien tarkastusvirastojen kattojärjestö, johon myös valtiontalouden tarkastusvirasto kuuluu. INTOSAI:n tarjoamia suuntaviivoja ja yleisiä ohjeita sekä periaatteita noudatetaan kaikissa sen jäsenorganisaatioissa. INTOSAI on määritellyt standardit laadukkaalle valtiontalouden tarkastukselle. Standardeihin viitataan yleisesti nimellä ISSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions). ISSAI-standardit ovat julkaisuja, jotka etenevät yleispätevistä julkaisuista (ISSAI 1) kohti yksityiskohtaisempia ohjeita esimerkiksi korruption ehkäisystä tarkastustyössä, tai tarkastusten dokumentoinnista (issai.org).

ISSAI 1, joka tunnetaan myös Liman julistuksena, sisältää yleiset periaatteet johtavan tarkastusinstituution toiminnalle. Liman julistus on laajalti arvostettu, ja se on noussut valtiollisen tarkastustoiminnan *magna cartaksi*, jota organisaatiot ympäri maailmaa pitävät ohjenuoranaan. Liman julistus korostaa tarkastustoiminnan itsenäisyyttä (ISSAI 1, 4). Eduskunnan ja tarkastusviraston suhde tulee Liman julistuksen mukaan määrittää perustuslaissa. Tarkastusvirastolle pitää julistuksen mukaan jäädä riittävästi liikkumatilaa päättää itse tarkastuskohteistaan ja toiminnastaan. Viraston pitää saada siis olla melko autonominen, vaikka se toimiikin Eduskunnan alaisuudessa. Valtionhallinnon ja viraston suhteesta todetaan, että virasto tarkastaa valtionhallintoa, mutta valtionhallinto ei ole hallinnollisesti viraston alapuolella. (ISSAI 1, 7.)

Kun Suomen vuonna 2000 voimaan tullutta uutta perustuslakia valmisteltiin, ISSAI-standardien vaikutus VTV:tä koskeviin lain osiin oli tuntuva. Perustuslain yhteydessä valmisteltiin myös yksityiskohtaisempi laki valtiontalouden tarkastusvirastosta. Liman julistuksessa korostetaan tarkastusviraston riippumatonta asemaa, ja tämä toteutettiin siirtämällä VTV uudessa perustuslaissa Eduskunnan alaisuuteen (731/1999, 90§). Laissa valtiontalouden tarkastusvirastosta kiinnitettiin runsaasti huomiota siihen, että Liman julistuksen muodolliset vaatimukset täyttyvät. Laissa on huomioitu viraston laaja tiedonsaantioikeus ja pääjohtajan aseman turvaaminen. Lisäksi tarkastusviraston toiminnan määrittely on jätetty laajalle tasolle, ja virastolla on siten liikkumavaraa päättää itse omasta toiminnastaan (HE 39/2000, 13).

3.2 Standardit ja tarkastusviraston laillinen pohja

Suomen perustuslaissa (731/1999, 90§) todetaan seuraavaa: ”Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto...valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.” Valtiontalouden tarkastusviraston riippumattomuus ja tiedonsaantioikeus on siis taattu perustuslaissa. Uudessa perustuslaissa VTV siirrettiin Eduskunnan alaisuuteen. Sitä ennen se toimi valtionvarainministeriön (VM) alaisuudessa (967/1947). Perustelu viraston siirrosta VM:ltä Eduskunnalle löytyy hallituksen esityksestä perustuslaiksi (HE 1/1998) sekä hallituksen esityksestä laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta (HE 39/2000).

Valtiontalouden tarkastusviraston siirto Eduskunnan alaisuuteen on seurausta tarpeesta vahvistaa perustuslaissa määriteltyä viraston riippumattomuutta. Kun VTV siirrettiin Eduskunnan alaisuuteen, se irtautui samalla tarkastamansa toimeenpanovallan alaisuudesta, ja tämä vahvisti sen asemaa riippumattomana ja ulkoisena tarkastajana. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998) riippumattomuus määritellään siten, että tarkastusvirasto saa itsenäisesti päättää toimintansa tavoitteista, kohteista, ajoituksesta sekä menetelmistä. (HE 1/1998, 141). Esityksessä huomioidaan erityisesti suhde toimeenpanovaltaan siinä, ettei se pääse vaikuttamaan viraston toimintaan. Juuri viraston ”toiminnallista ja hallinnollista riippumattomuutta” painottaa myös hallituksen esitys laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta. Uudessa laissa tarkastusvirastolle voidaan asettaa uusia tehtäviä vain lakimuutoksella. Tämä korostaa viraston toiminnallista riippumattomuutta. Aikaisemmin valtioneuvosto on voinut määrätä tehtäviä tarkastusvirastolle. (HE 39/2000, 5.) Tätä oikeutta se ei ole kuitenkaan koskaan käyttänyt (HE 39/2000, 8). Hallinnollinen riippumattomuus taas toteutetaan erottamalla virasto organisatorisesti toimeenpanovallasta. INTOSAI:n Liman julistuksella on ollut vahva vaikutus uuden lain syntyyn. Juuri sen korostama vaatimus riippumattomuudesta on ollut pohjana hallituksen esitykselle. (HE 39/2000, 13). Liman julistuksen mukaan tarkastusviraston tehokkuus ja puolueettomuus voidaan taata vain, jos se saa toimia riippumattomana tarkastettavistaan. (ISSAI 1, 4–5.) Liman julistukseen pohjautuvat nimenomaisesti VTV:n siirto pois toimeenpanovallan alaisuudesta, VTV:n oikeus määrätä itse omat sääntönsä sekä VTV:n tiedonsaantioikeus. (HE 39/2000, 13).

INTOSAI:n luomien sääntöjen vaikutus VTV:n toimintaan ilmenee siis lainsäädännön kautta. INTOSAI vaikuttaa toimivan Ahrnen & Brunssonin kuvaaman metaorganisaation tavoin: se käyttää valtaa luomalla standardeja, ja vallankäyttö vaikuttaa perustuvan siihen, että standardien noudattaminen tarjoaa VTV:n toiminnalle uskottavuutta. Lisäksi INTOSAI:n toiminta hyödyttää VTV:tä vaikuttamalla suomalaiseen lainsäädäntöön VTV:n hyväksi. (Ahrne & Brunsson 2014, 45–46.) Vaikuttaa siltä, että INTOSAI:n standardit ovat virastolle sekä suoja, että työkalu. Standardien avulla virasto on vahvistanut asemaansa riippumattomana toimijana, ja samalla sille on lainsäädännössä annettu oikeus noudattaa standardeja haluamallaan tavalla.

Eduskunnan alaisuudessa toimiessaan valtiontalouden tarkastusvirasto vahvistaa myös Eduskunnan budjettivaltaa (HE 39/2000, 12). VTV tukee siis Eduskunnan asemaa sekä laajentamalla sen budjettivaltaa että tarjoamalla sille ajantasaista informaatiota toimeenpanovallan rahankäytöstä. Nämä toiminnot tukevat toisiaan ja tehostavat osaltaan Eduskunnan toimintaa. Lakiuudistus siis hyödyttää sekä Eduskuntaa, jonka tiedonsaanti tehostuu, että VTV:tä, jonka riippumattomuuden suoja paranee.

Tarkempi lainsäädäntö tarkastusviraston osalta on laissa valtiontalouden tarkastusvirastosta. Laki (676/2000, 1 §) määrittelee tarkastusviraston tehtäviä seuraavasti: ”Tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista”. Laki määrittelee tarkastusviraston tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksia ja täyttää käytännössä Liman julistuksen asettamat tavoitteet kansalliselle lainsäädännölle tarkastusvirastojen suhteen (ISSAI 1, 7). Tarkastusvirasto toimii Eduskunnan nimittämän pääjohtajan alaisuudessa, ja pääjohtaja vastaa viraston toiminnasta Eduskunnalle. Pääjohtajan lisäksi vaikutusvaltaa valtiontalouden tarkastusviraston toimintaan on neuvottelukunnalla, joka toimii aloite- ja yhteistyöelimenä viraston ja yhteistyötahojen välillä. Neuvottelukunta saa tehdä aloitteita tarkastustoiminnan kehittämiseksi. (676/2000, 7§, 8§). Ylintä päätäntävaltaa tarkastusvirastossa käyttää siis pääjohtaja, jolla on myös vastuu viraston toiminnasta. Pääjohtaja kuuluu myös neuvottelukuntaan ja on siis mukana myös sen toiminnan ohjaamisessa. Neuvottelukunta ei siis ole VTV:n toiminnasta täysin erillinen yksikkö, sillä siinä toimii VTV:n henkilökuntaa. Sen rooli on ohjaava ja neuvoa antava. (HE 39/2000, 14).

Valtiontalouden tarkastusvirastoon liittyvä lainsäädäntö jättää VTV:lle liikkumavaraa toiminnan suunnitteluun. Näin ei ole ollut aina. Johtosääntö valtion revisiolaitokselle

vuodelta 1923 valottaa tarkastusviraston (revisiolaitos) aseman muutosta. Nykyään VTV:llä ei ole lakiin kirjattua johtosääntöä, vaan aikaisemmin johtosäännössä määritellyt asiat on nykyään sisällytetty viraston työjärjestykseen ja taloussääntöön. Työjärjestys ja taloussääntö ovat viraston sisäisiä asiakirjoja, joiden muotoilu ei ole riippuvainen lainsäädännöstä. Laki kuitenkin velvoittaa, että viraston tulee laatia kyseiset asiakirjat (676/2000, 20§). Johtosääntö revisiolaitokselle määrittelee vielä lakiin hyvin yksityiskohtaisesti revisiolaitoksen virkamiesten tehtävät ja vastuut. Tiedonsaantioikeus on kirjattu lakiin jo vuonna 1923. (Suomen asetuskokoelma 309/1923.) VTV:n toiminta on siis vapautunut merkittävästi 1900-luvun alusta.

Vuoden 1923 asetuksesta ei löydy mainintaa riippumattomuudesta tai itsenäisyydestä. Myöskään laissa valtion revisiolaitoksesta vuodelta 1931 ei mainita revisiolaitoksen riippumattomuutta, ja se toimi valtiovarainministeriön alaisuudessa (Suomen asetuskokoelma 126/1931). Riippumattomuus vaikuttaakin suhteellisen uudelta lisäykseltä tarkastusviraston toiminnassa. Tämä vahvistaa havaintoa INTOSAI:n vaikutuksesta lainsäädäntöön. Myöskään laki valtiontalouden tarkastuksesta (967/1947), joka korvaa aikaisemman lain valtion revisiolaitoksesta, ei määrittele viraston aseman itsenäisyyttä tai riippumattomuutta. Laissa valtiontalouden tarkastuksesta määritellään myös VTV:n sisäisiä toimintoja edelleen hyvin tarkasti (967/1947, 3§, 4§). Vaikuttaakin siltä, että tuorein laki Valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000) on muuttanut aikaisempiin lakeihin verrattuna VTV:n toimintaympäristöä huomattavasti. Riippumattomuus sekä vaatimuksena että toiminnallisesti toteutettuna esiintyy siinä ensimmäistä kertaa. Tähän on oletettavasti vaikuttanut VTV:n kuuluminen INTOSAI-verkostoon, sillä INTOSAI:n julkaisemissa ISSAI-standardeissa riippumattomuuden vaatimus on voimakkaasti esillä. Suomen lainsäädäntö ei täyttänyt ISSAI-standardin vaatimuksia ennen vuotta 2000, mutta lakimuutos on päivittänyt VTV:n aseman standardiin sopivaksi.

VTV:n saavuttama riippumaton asema on siis osaltaan kansainväliseen metaorganisaatioon kuulumisen ansiota. INTOSAI:n vaikutus Suomen lainsäädäntöön on hyvä esimerkki metaorganisaatioiden vaikutusvallasta ja siitä, miksi organisaatiot haluavat kuulua metaorganisaatioihin. (Ahrne & Brunsson 2014, 46.) Metaorganisaatioon kuuluminen on tarjonnut VTV:lle riippumattoman aseman ja näin vahvistanut sen asemaa yhteiskunnassa.

3.3 ISSAI 12 -standardin periaatteet

ISSAI 12-julkaisu ”*The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*” määrittelee tarkemmin valtiollisen tarkastustoiminnan merkitystä yhteiskunnalle. Se, kuten kaikki muutkin ISSAI-julkaisut, perustuu Liman julistukseen ja rakentuu julistuksen luoman arvopohjan päälle. ISSAI 12 korostaa tarkastusvirastojen roolia yhteiskunnallisen luottamuksen rakentajana ja mahdollistajana. Tämä asema perustuu julkaisun mukaan siihen, että ulkoisen tarkastajan olemassaolo pakottaa julkisten varojen hoitajat kiinnittämään huomiota varojen käyttöön. Lisäksi kansalaiset voivat tällöin luottaa siihen, että heille tuotetaan ajankohtaista ja paikkansapitävää tietoa varainhaltijoiden toiminnasta. (ISSAI 12, 4.) Tämän yhteiskunnallisen roolin menestyksekkäs hoitaminen asettaa tiettyjä vaatimuksia tarkastusvirastoille. Vaatimukset on määritelty seuraavasti: *“To be able to fulfil their functions and ensure their potential value to citizens, SAIs [Supreme Audit Institutions] need to be seen as trustworthy. SAIs only deserve trust if they themselves are objectively judged as being credible, competent and independent and can be held accountable for their operations.”* (ISSAI 12, 4). Tarkastusviraston tulee siis olla luotettava, ja ollakseen luotettava sen täytyy olla uskottava, pätevä, riippumaton ja tilivelvollinen.

ISSAI 12 -julkaisun pääsisältö koostuu periaatteista, jotka syventävät ja selventävät julkaisun asettamia vaatimuksia tarkastusvirastolle. Seuraavaksi esitellään ne ISSAI 12 -julkaisun periaatteet, jotka liittyvät luotettavan tarkastusviraston vaatimuksiin. Periaatteet ovat tutkimuksessa olennaisia, sillä niihin ja niistä välittyviin teemoihin perustuvat sekä empiirisessä osassa käytetyt luokittelut, että haastattelujen kysymykset. Periaatteet ovat tässä tutkimuksessa työkalun asemassa, ja niitä käytetään antamaan lukijalle kuva siitä, mitä ISSAI 12 -julkaisussa tarkoitetaan riippumattomuudella, uskottavuudella, pätevyydellä ja tilivelvollisuudella. Periaatteet yksityiskohtineen löytyvät tutkimuksen lopusta (liite 1). VTV:n luotettavuuden kannalta keskeisimmät ISSAI 12 -periaatteet ovat seuraavat:

1. Riippumattomuus: ”*Safeguarding the Independence of SAIs*” (ISSAI 12, 6)

Periaate tarkastusvirastojen riippumattomuudesta sisältää paljon vaatimuksia lainsäädännölle. VTV onkin ollut mukana lainsäädäntötyössä varmistamassa, että ISSAI-standardien vaatimukset viraston riippumattomuudesta varmasti täyttyvät (HE 39/2000, 13). Periaate korostaa paitsi viraston organisatorista ja hallinnollista riippumattomuutta,

myös tarkastusviraston johtajan ja henkilökunnan riippumattomuutta. Sekä tarkastusviraston että sen johtajan ja henkilökunnan riippumattomuuden tulee periaatteen mukaan olla lailla suojattu. Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta määrittelee erikseen viraston pääjohtajan asemaa ja antaa virastolle oikeuden nimittää muun henkilökuntansa (676/2000, 7§; 12§). Esityksessä laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta on kiinnitetty erityisesti huomiota viraston pääjohtajan riippumattoman aseman turvaamiseen (HE 39/2000, 13). VTV:n tiedonsaantioikeus, jota myös riippumattomuusperiaate korostaa, on perustuslain turvaama. Perustuslaissa säädetään myös VTV:n riippumattomuudesta. (731/1999, 90§.) Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta antaa VTV:lle oikeuden toimia oman tarkastussuunnitelmansa mukaan, eikä laki määrittele VTV:n toimia yksityiskohtaisesti (676/2000, 3§). Hallituksen esityksestä laiksi VTV:stä käy ilmi, että myös viraston taloudelliseen riippumattomuuteen on kiinnitetty huomiota (HE 39/2000, 13).

Lainsäädännön lisäksi riippumattomuusperiaate vaatii tarkastusvirastolta rohkeutta ja valmiuksia raportoida tarkastusten tuloksista Tällä viitataan todennäköisesti erityisesti niihin tilanteisiin, kun tarkastuskohteessa on ilmennyt jotakin korjattavaa. Riippumattomuus liittyy myös viraston sisäiseen kontrolliin, jolla varmistutaan tarkastajien esteettömyydestä tarkastuskohteensa suhteen. (ISSAI 12, 6.)

2. Uskottavuus: *“Being a credible source of independent and objective insight and guidance to support beneficial change in the public sector”* (ISSAI 12, 9)

Uskottavuusperiaate korostaa ammattimaisuutta ja aktiivisuutta. Lisäksi tiedon uskottavuuden tekijöinä mainitaan objektiivisuus ja riippumattomuus. Työskentelyn tulee olla laadukasta, ja osallistumista yhteiskunnalliseen keskusteluun kannustetaan. Toisin kuin itsenäisyysperiaate, uskottavuus liittyy lähinnä VTV:n sisäisiin toimiin. Periaate edellyttää myös uskottavuuden arviointia sidosryhmien näkökulmasta. Tämä tutkimus toteuttaa siis osaltaan standardin täyttymistä. Myös VTV:n teettämät maineselvitykset vastaavat tähän vaatimukseen.

3. Pätevyys: *“Striving for service excellence and quality”,* sekä *“Capacity building through promoting learning and knowledge sharing”* (ISSAI 12, 11)

Pätevyysvaatimukseen ei löydy yksittäistä selkeää periaatetta. Se tulee esiin useammassakin periaatteessa. Tässä tutkimuksessa on nostettu esiin periaatteet, joissa

pätevyys on voimakkaimmin mukana. Syy pätevyyteen liittyvien periaatteiden monilukuisuuteen voi olla esimerkiksi se, että tarkastusvirastot ovat asiantuntijaorganisaatioita. Asiantuntijatyössä pätevyys on ensiarvoisen tärkeää, ja sillä on monia ulottuvuuksia. Tämä heijastuu siihen, että pätevyys on läsnä läpi ISSAI-standardien. Pätevyys liittyy kaikkeen, mitä VTV:llä tehdään. Tässä tutkimuksessa pätevyyttä tarkastellaan työn laadun ja henkilöstön osaamisen kautta.

ISSAI 12 -julkaisu korostaa pätevyysvaatimuksissa erityisesti laadun tavoittelua, osaamisen kehittämistä ja tiedonjakoa. Laadun tavoittelulla tarkoitetaan, että organisaatioon luodaan kulttuuri ja mekanismit, jossa työn laadukkuutta voidaan parantaa, ja sen parantamista pidetään tärkeänä. Lisäksi laadukkuuteen ja siten pätevyyteen kuuluu työn tasalaatuisuus. Kaikkien VTV:n sidosryhmien tulisi saada siltä yhtä tasokkaita tuloksia. Pätevyyteen kuuluu myös osaamisen kehittäminen. Tällä tarkoitetaan toisaalta jatkuvaa ammatillisen osaamisen kehittämistä erilaisen koulutuksen kautta, ja toisaalta hiljaisen tiedon jakoa ja yhteistyön lisäämistä. Tarkastusvirastoja rohkaistaan etsimään hyviä käytäntöjä verkostoistaan ja hyödyntämään niitä. Varsinkin yhteistyön ja hiljaisen tiedon lisääminen ovat asioita, joihin sidosryhmien on hyvin vaikeaa ottaa kantaa. Toisaalta taas VTV:n kanssakäymisen laadukkuutta ne voivat hyvin arvioida. Pätevyyden kaikkia puolia ei siis pystytäkään arvioimaan tässä tutkimuksessa, sillä jotkut niistä ovat hyvin selkeästi tarkastusviraston sisäisiä asioita.

4. Tilivelvollisuus: *“Ensuring appropriate transparency and accountability of SAIs”* (ISSAI 12, 9–10)

Tilivelvollisuusperiaatteeseen liittyy olennaisesti toiminnan läpinäkyvyys. Tarkastusviraston toiminnan tulee olla julkista, ja työn tulee perustua läpinäkyville ja objektiivisille periaatteille, kuten juuri ISSAI-standardeille. Työstä täytyy raportoida julkisesti, ja tiedon tulee olla helposti saatavissa. Tilivelvollisuusperiaatteeseen kuuluu myös vaatimus toiminnan ulkoisesta valvonnasta. Tämä vaatimus erottuu joukosta, sillä VTV:n toimintaa ei tarkasta kukaan samalla tavalla kuin VTV tarkastaa muiden toimintaa. Toisaalta VTV tuottaa toiminnastaan kertomuksia ja julkaisuja, jotka ovat kaikkien saatavilla viraston internetsivuilla. Tämä kohta ei kuitenkaan toteudu täysin, mikä on ristiriidassa sen kanssa, että yleisesti ottaen VTV:n toiminnan järjestämisessä on noudatettu ISSAI-standardeja hyvin tarkasti. Ristiriitaa voi olla syynä ainakin se, että ISSAI 12 -julkaisu on julkaistu vuonna 2013, kun taas laki valtiontalouden

tarkastusvirastosta on vuodelta 2000. Tässä tutkimuksessa selvitetään, mitä mieltä sidosryhmät ovat ulkoisen valvonnan tarpeesta.

Tilivelvollisuuteen liittyvä periaate siis edellyttää, että VTV on sidosryhmien tavoitettavissa, ja että se raportoi toiminnastaan aktiivisesti. VTV:n toimista on oltava helppoa saada tietoa. Tähän liittyvät esimerkiksi julkaisujen muoto ja helppolukuisuus, sekä tapa, jolla VTV viestii sidosryhmille toiminnastaan.

3.4 Luotettavan tarkastusorganisaation vaatimukset

Valtiontalouden tarkastusviraston tulee ISSAI 12 -standardien mukaan olla luotettava, jotta se voisi maksimoida tuottamansa arvon yhteiskunnassa. Luottamuksen VTV ansaitsee vain, jos se on uskottava, pätevä, riippumaton ja tilivelvollinen omasta toiminnastaan.

Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä esitellään tekijöitä, jotka vaikuttavat instituutioita kohtaan tunnettuun luottamukseen. Erityisesti standardien noudattaminen sekä toimintaa legitimoivat tekijät nousevat esille, kun verrataan tutkimuksessa esitettyjä luottamuksen tekijöitä ISSAI 12 -standardin vaatimuksiin. Seuraavassa taulukossa (taulukko 1) on esitetty ISSAI 12 -standardissa luottamuksen edellytyksenä esitetyt vaatimukset sekä tutkimuksen viitekehyksessä esitelty institutionaalisen luottamuksen tekijät.

Taulukko 1

ISSAI 12 -standardin vaatimukset	Luottamuksen tekijät
Riippumattomuus	Organisaatio on tosiasiallisesti riippumaton
Uskottavuus	Organisaatiota pidetään tärkeänä Objektiivisuus ja puolueettomuus Standardien noudattaminen Organisaatiolla on hyvä maine
Pätevyys	Standardien noudattaminen Tehokkuus Objektiivisuus ja puolueettomuus
Tilivelvollisuus	Läpinäkyvyys

Taulukon 1 perusteella nähdään, että yhtäläisyyksiä ISSAI 12 -standardin vaatimusten ja tutkimuksessa esitettyjen luottamuksen tekijöiden välillä on paljon. Riippumattomuuden vaatimus löytyy selkeästi kummastakin luokittelusta. Lisäksi ISSAI-standardin uskottavuusvaatimusta voidaan pitää kattoterminä, jonka alle tietyt luottamuksen tekijät asettuvat. Erityisesti käsitys organisaation tärkeydestä ja sen maine liittyvät selvästi uskottavuuteen (Vibert 2007, 15). Lisäksi viitekehyksessä osoitetaan, että standardien noudattaminen vaikuttaa organisaatioiden uskottavuuteen (Ahrne & Brunsson 2014, 43–44). ISSAI-standardin uskottavuusperiaatteeseen taas liittyy objektiivisuus ja puolueettomuus.

Objektiivisuus ja puolueettomuus samoin kuin standardien noudattaminen, on luokiteltu taulukossa myös pätevyysvaatimuksen yhteyteen. Viitekehyksessä objektiivisuus ja puolueettomuus liittyvät vahvasti pätevyYTEEN (Vibert 2007, 122–123). Lisäksi organisaatiot voivat noudattaa standardeja myös pätevyytensä osoittamiseksi (Djelic & Sahlin-Andersson 2008, 6). Tehokkuus liittyy selkeästi pätevyYTEEN.

Läpinäkyvyys liittyy ISSAI 12 -periaatteessa tilivelvollisuuteen. Lupia (2003, 62) pitää tilivelvollisuutta keinona ehkäistä luottamusongelmia riippumattomien organisaatioiden ja niiden sidosryhmien välillä. Myös Greilingin mukaan julkisten instituutioiden tilivelvollisuus on olennaista, jotta yhteiskunnallinen luottamus kehittyisi (Greiling 2014,

617). Tilivelvollisuutta ei suoranaisesti liitetä viitekehyksessä legitimizeettiin, mutta luottamukseen se liittyy selvästi.

Luottamus instituutioihin on monitasoinen ilmiö, ja osa luottamuksesta selittyy tavoilla ja tottumuksilla. Tottumus pohjaa kuitenkin olettamukseen instituutioiden legitimizeetistä, ja tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä tuotiin legitimizeettiin vaikuttavat tekijät mukaan luottamuksen tekijöihin. Voidaan todeta, että ISSAI 12 -standardin luotettavan organisaation vaatimukset vahvistuvat tarkastelemalla niitä teoreettisesta kirjallisuudesta peräisin olevien luottamuksen tekijöiden kanssa.

Standardien noudattaminen on mainittu tutkimuksessa luottamusta (Djelic & Sahlin-Andersson 2008, 13; Sztompka 2000, 44), uskottavuutta (Ahrne & Brunsson 2014, 43–44) ja legitimizeettiä (Deephouse & Suchman 2008; King & Whetten 2008) vahvistavana tekijänä. Standardien noudattaminen siis lisää organisaatioiden luotettavuutta. Sen lisäksi, että tutkimuksen empiirisessä osassa selvitetään luottamuksen tekijöiksi osoitettujen ISSAI 12 -standardien noudattamisen tasoa siinä mielessä, että keskitytään standardin korostamiin yksittäisiin tekijöihin, täytyy huomioda myös se, että tutkimus kokonaisuudessaan kartoittaa standardin noudattamista, mikä viitekehyksen perusteella itsessäänkin vaikuttaa tutkimuskohteen luotettavuuteen.

4 Tutkimusaineisto

Tutkimuksen aineisto koostuu Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2013 teettämän mainetutkimuksen aineistosta sekä kesällä 2018 kerätystä haastatteluaineistosta. Useiden eri aineistopohjien, kuten haastattelu- ja kyselyaineiston yhdistämisestä käytetään termiä aineistotriangulaatio. Sen avulla pyritään parantamaan tutkimuksen luotettavuutta ja saamaan aineistosta kattavampi kuva. Triangulaatio parantaa tutkimuksen luotettavuutta, sillä sen avulla tutkimuskohdetta voidaan tarkastella useammasta näkökulmasta. (Eskola & Suoranta 1998, 68–69.) Tässä tutkimuksessa triangulaation mahdollistaa haastatteluaineiston tuominen mainetutkimuksen kyselyaineiston rinnalle. Haastatteluaineiston käyttö on tutkimuksen kannalta mielekästä monestakin syystä. Se tarjoaa tutkimuskohteesta ajankohtaisempaa tietoa, ja mahdollistaa tutkittavien teemojen käsittelyn ilman mainetutkimuksessa vaadittua aineiston soveltamista.

4.1 VTV:n mainetutkimus

Tutkimuksessa käytetty mainetutkimusaineisto on saatu mainetutkimuksen toteuttaneelta viestintätoimisto Pohjoisranta Oy:ltä. Mainetutkimuksen tavoitteena on ollut VTV:n maineen kartoittaminen, ja tutkimuksessa on selvitetty väittämämuotoisten kysymysten sekä avokysymysten avulla VTV:n strategian ja arvojen toteutumista sidosryhmien näkökulmasta. Organisaation maine ja luotettavuus liittyvät läheisesti toisiinsa (Deephouse & Carter 2005, 333; King & Whetten 2008, 192–193). Mainetutkimuksen aineisto tarjoaakin mahdollisuuden myös VTV:n luotettavuuden tarkasteluun. Luotettavan organisaation vaatimukset muodostavat teemakokonaisuudet, joiden perusteella mainetutkimuksen kysymyksiä ja vastauksia on luokiteltu uudelleen tätä tutkimusta varten. Luokittelun perusteena toimivat luvussa 3.3 esitetyt ISSAI 12 - julkaisun periaatteet. Kaikkia mainetutkimuksen kysymyksiä ei ole luokiteltu, vaan kysymyksistä on valittu vain tutkimuksen tarkoitukseen sopivat.

VTV:n mainetutkimus on osoitettu kansanedustajille ja Eduskunnan virkamiehille, ministeriöille, muulle valtionhallinnolle, medialle ja kansalaisille. Alkuperäisestä tutkimuksesta poiketen tämän tutkimuksen tarkoituksia varten alkuperäiset vastaajaryhmät on luokiteltu uudelleen neljään luokkaan. Eduskunnan luokan muodostavat kansanedustajat ja Eduskunnan virkamiehet, ja valtionhallinnon luokan muodostavat ministeriöt ja muu valtionhallinto. Media ja kansalaiset on jätetty omiksi

ryhmikseen. VTV:n tärkeimmille sidosryhmille eli Eduskunnalle, valtionhallinnolle ja medialle osoitettu kyselylomake on kysymyksiltään huomattavasti syventävämpi ja laajempi kuin kansalaisille osoitettu erillinen kyselylomake. Tämän vuoksi kyselyitä on mielekästä käsitellä erikseen ja eri nimikkeillä. Eduskunnalle, valtionhallinnolle ja medialle osoitettuun kyselyyn viitataan nimellä **sidosryhmäkysely** ja kansalaisille osoitettuun kyselyyn nimellä **kansalaiskysely**.

Sidosryhmäkyselyn vastaajia on esitelty taulukossa 2. Vastaajia on yhteensä kaksisataa, ja valtionhallinnon vastaajat edustavat lukumäärällisesti yli puolta vastaajajoukosta. Koska valtionhallinnon osuus sidosryhmäkyselyn vastaajista on yli kuusikymmentä prosenttia, on tutkimuksessa esitetyissä taulukoissa vastaajien lukumäärät muutettu prosenttiosuuksiksi omasta vastaajaryhmästään (esimerkiksi Eduskunta). Näin vastausten silmämääräinen vertailu on ryhmien välillä helpompaa. Median osuus vastaajista on vain 11 prosenttia, joten vastausten edustavuutta voidaan perustellusti kyseenalaistaa. Median vastaajat valittiin mainetutkimukseen politiikan ja talouden toimittajien joukosta sillä oletuksella, että kyseinen ryhmä raportoi useimmiten VTV:stä.²

Taulukko 2

Sidosryhmäkyselyn vastaajat

	Lukumäärä	Prosenttiosuus
Eduskunta (kansanedustajat ja virkamiehet)	57	28,5 %
Ministeriö/valtionhallinto	121	60,5 %
Media	22	11 %
Yhteensä	200	100 %

Sidosryhmäkyselyssä kysymykset ovat väittämämuotoisia. Kyselyasteikot ovat Likertin asteikon mukaisia, ja tilastoyksiköt ovat järjestysasteikollisia (Heikkilä 2014).

² Tieto politiikan ja talouden toimittajien valinnasta median vastaajiksi on peräisin VTV:n ja Pohjoisranta Oy:n välisistä suunnitteluasiakirjoista, jotka eivät ole julkisesti saatavilla.

Vastausvaihtoehdot etenevät erittäin hyvästä erittäin huonoon, ja välissä ovat melko hyvä, kohtalainen ja melko huono. Lisäksi vastaaja voi valita vaihtoehdon ”en osaa sanoa”. Se on kuitenkin tämän tutkimuksen kannalta merkityksetön silloin, kun sen on valinnut vain muutama prosentti kaikista vastaajista. Sen vuoksi vaihtoehto on jätetty pois esitetyistä vastauksista, ja kunkin ryhmän vastaajaprosentit on laskettu ilman kyseistä vaihtoehtoa. Vastausvaihtoehto ”en osaa sanoa” on esillä vain silloin, jos sen on valinnut yli kymmenen prosenttia yksittäisen vastaajaryhmän vastaajista. Tätä voidaan pitää tutkimuksen kuvailevan arvon kannalta merkittävänä osuutena.

Kansalaiskyselyssä vastaajien lukumäärä on 251. Kyselyn aineisto on suppea. Se sisältää tämän tutkimuksen kannalta vain kaksi olennaista kysymystä, joissa selvitetään VTV:n tunnettavuutta ja tärkeyttä. Kansalaiskyselyssä ei selvitetty VTV:n arvojen toteutumista lainkaan. Tämän vuoksi tutkimus keskittyy Eduskunnalle, medialle ja valtionhallinnolle osoitettuun sidosryhmäkyselyyn, jonka aineisto on huomattavasti kattavampi.

Sidosryhmäkyselyn ja kansalaiskyselyn lisäksi mainetutkimuksen aineistoon kuuluvat myös avokysymykset. Toisin kuin väittämämuotoisten kysymysten kohdalla, avokysymyksissä mainetutkimuksen vastaajaryhmiä ei voida erottaa toisistaan. Tämä johtuu siitä, että tutkimusaineisto ei ollut tutkijan käytössä alkuperäisessä muodossaan. Tutkimuksen toteuttanut Pohjoisranta Oy ei luovuttanut tutkimusaineistoa raakamuotoisena datana, vaan avokysymysten aineisto luovutettiin Word-tiedostona, jossa vastaajia ei mitenkään eroteltu toisistaan. Tämän vuoksi on mahdotonta eritellä, mitkä vastaukset ovat peräisin Eduskunnalta, valtionhallinnolta, mediasta tai kansalaisilta. Kaikkien ryhmien vastauksia tarkastellaankin yhdessä.

Mainetutkimukseen kuuluu useita avokysymyksiä, mutta tämän tutkimuksen tarpeisiin katsottiin sopivimmaksi kysymys ”millainen kuva teillä on Valtiontalouden tarkastusvirastosta?”. Muut avokysymykset käsittelevät spesifimmin tiettyjä VTV:n toimialueita, jotka eivät ole tämän tutkimuksen kannalta relevantteja. Lisäksi tutkittu kysymys on esitetty varmuudella kaikille vastaajaryhmille. Muiden avokysymysten kohdalla tästä ei aineiston muodon vuoksi ole varmuutta. Avovastauksia on kerätty sekä puhelinhaastatteluiden että verkkokyselyn avulla. Tutkimuksen tekijän tiedossa ei ole, minkä verkkosivuston kautta vastauksia on kerätty. Vastaajia on puhelinhaastattelussa 51 ja verkkokyselyssä 151, eli N= 202. Tiedonkeruutavasta riippumatta kysymykset ovat vastaajille samat.

4.2 Haastattelut

Tutkimusaineistoon kuuluvat kesällä 2018 toteutetut haastattelut, joiden avulla pyritään syventymään tarkemmin kvantitatiivisen aineiston analyysissä esiin nousseisiin kysymyksiin. Haastattelut ovat arvokas lisä tutkimukselle, sillä niiden avulla päästään syvemmälle tutkittaviin teemoihin sekä annettujen vastausten taustalla oleviin syihin ja selityksiin. Haastatteluissa on myös ollut mahdollista nostaa esiin sellaisia tutkimuksen kannalta olennaisia kysymyksiä, jotka eivät tulleet esiin mainetutkimuksessa. Lisäksi ne tarjoavat ajallisesti tuoreempaa tietoa. Haastatteluja toteutettiin viisi kappaletta, kolme valtionhallinnossa ja kaksi Eduskunnassa. Haastatteluja oli aluksi tarkoitus tehdä neljä kappaletta, mutta viidellä haastattelulla haluttiin varmistaa aineiston saturaatio, eli se, ettei lisähaastatteluilla saataisi enää merkittävää hyötyä tutkimukselle (Eskola & Suoranta 1998, 64). Haastatteluissa ei ilmennyt merkittäviä yllätyksiä, ja haastateltavat pääosin vahvistivat toistensa esiin nostamia asioita. Näin ollen voidaan olettaa, että jonkinasteinen saturaatiopiste saavutettiin. Viisi haastateltavaa on kuitenkin suhteellisen pieni lukumäärä, ja täytyykin ottaa huomioon että haastatteluaineiston rooli on täydentää muuta tutkimuksen aineistoa.

Haastateltavat edustavat Eduskuntaa ja valtionhallintoa, sillä mainetutkimuksen analyysin perusteella näiden kahden vastaajaryhmän vastauksissa ilmeni selvä sävyero. Eduskunnassa työskentelevät vastaajat suhtautuvat mainetutkimuksen kvantitatiivisen analyysin perusteella VTV:hen selvästi positiivisemmin kuin valtionhallintoa edustavat vastaajat. Syytä tälle havainnolle etsitään haastattelujen avulla. Haastateltavaksi pyrittiin valitsemaan henkilöitä, jotka tuntevat työnsä puolesta hyvin valtiontalouden tarkastusviraston. Tämän vuoksi haastateltaviksi valittiin vain VTV:n kanssa aikaisemmin tekemisissä olleita. Valtionhallinnon puolelta haastatteluihin kutsuttiin virkamiehiä sellaisista virastoista tai yksiköistä, joissa toteutettiin vuoden 2018 aikana VTV:n tarkastus. Eduskunnasta vastaajiksi valittiin VTV:tä tuntevia kansanedustajia niin oppositio- kuin hallituspuolueista.

Haastatteluissa käytetyssä kysymyslomakkeessa kysymykset on luokiteltu valmiiksi tutkittujen teemojen (riippumattomuus, uskottavuus, pätevyys ja tilivelvollisuus) mukaan. Haastattelukysymykset ovat löytyvät tutkimuksen lopusta (liite 2). Haastattelukysymysten suunnittelussa päädyttiin ratkaisuun, jossa kukin tutkittu teema operationalisoitiin muutamaksi kysymykseksi ISSAI 12 -standardin periaatteiden pohjalta. Lisäksi kunkin teeman yhteydessä haastateltavalta pyydettiin yleisiä

kommentteja teemaan, esimerkiksi VTV:n uskottavuuteen liittyen. Näin pyrittiin varmistamaan vastausten kattavuus.

Kysymykset lähetettiin haastateltaville etukäteen, jotta he saivat mahdollisuuden pohtia tutkittuja teemoja jo ennen haastattelua. Ratkaisu koettiin hyväksi, sillä tutkitut teemat ovat laajoja, eikä niiden pohdintaa vaadita vastaajien jokapäiväisessä työssä. Toisaalta kysymysten lähettäminen ennakkoon johti joidenkin vastaajien kohdalla siihen, että vastaaja pyrki käymään kaikki haastattelun aiheet läpi jo ensimmäisen kysymyksen kohdalla.

Koska haastateltavat ovat kansanedustajia, virkamiehiä ja virkamiesjohtoa, voidaan haastattelujen katsoa olevan eliittihaastatteluja. Mykkänen käyttää valtaeliitistä määritelmää, jonka mukaan eliittiasemaan liittyvät institutionaalinen asema ja korkea koulutus. Haastattelijan ja haastateltavan välillä on siis eliittihaastatteluissa lähes aina statusero. Tämä tulee ottaa huomioon tutkimuksen valmistelussa. (Mykkänen 2001, 109–111.) Tässä tutkimuksessa asetelma on sikäli poikkeuksellinen, että myös tutkija on voinut edustaa haastateltaville valtaeliittiä. Tämä johtuu VTV:n antamasta statuksesta. Kutsut haastatteluun lähetettiin vahvasti VTV:n asemaa painottaen, mikä voi osaltaan selittää korkeassa yhteiskunnallisessa asemassa olevien vastaajien suostumusta haastatteluun. Haastateltaville lähetetyssä haastattelukutsussa määriteltiin selvästi tutkittava ongelma sekä haastateltavan merkitys tutkimukselle.

Mykkänen huomauttaa, että eliittien haastattelu vaatii haastattelijalta erityistä valmistautumista. Haastateltavan taustat tulisi tuntea hyvin, jotta tutkija ei vaikuta välinpitämättömältä haastateltavaa kohtaan. (Mykkänen 2001, 110.) Haastattelujen aikana haastateltavat viittasivat välillä useiden vuosien takaisin tapahtumiin, joissa VTV on ollut mukana. Näissä tilanteissa olisi ollut hyötyä siitä, että haastattelijalla olisi tuntenut ”kotiorganisaatiostaan” pidemmältä ajalta. VTV:n menneisyys ja haastateltavien aikaisemmat kontaktit viraston kanssa ovat olennaisia VTV-kuvan synnyssä ja siksi myös tutkimuksen kannalta. Osassa haastatteluista oli kuitenkin mukana myös haastattelijan esimies, joka tietämyksensä ansiosta kykeni esittämään laajempia kysymyksiä. Esimiehen läsnäolo toi myös uskottavuutta haastattelijalle. Esimies osallistui haastatteluihin, sillä tutkimus tarjosi VTV:n kannalta poikkeuksellisen mahdollisuuden kuulla sidosryhmiä. Haastattelujen vetovastuu oli kuitenkin haastattelijalla, ja esimies osallistui haastatteluihin muutamilla välikommenteilla.

On mahdollista, että tutkijan läsnäolo osassa haastatteluja on vaikuttanut haastattelujen tuloksiin. Haastateltavat ovat esimerkiksi voineet olla varovaisempia antamassaan palautteessa. Toisaalta osa haastateltavista vaikutti haluavan käyttää tilaisuuden saada puhua suoraan VTV:n edustajalle. Jos haastatteluja, joissa tutkimuksen tekijä oli yksin, verrataan haastatteluihin, joissa esimies oli mukana, ei erityisiä eroavaisuuksia saadussa palautteessa ilmene sen suhteen, että haastateltavat olisivat esimiehen läsnä ollessa olleet varovaisempia. Haastatteluista saatu vähäinen negatiivinen palaute annettiin juurikin niissä haastatteluissa, joihin esimies osallistui.

5 Tutkimusmenetelmät

Tutkimuksen empiirinen osa jakautuu kvantitatiiviseen ja kvalitatiiviseen osaan. Kummassakin osassa selvitetään vastauksia tutkimuksen tutkimuskysymyksiin: 1) Miten luotettavana sidosryhmät pitävät Valtiontalouden tarkastusvirastoa? 2) Onko sidosryhmien välillä eroja suhtautumisessa tarkastusvirastoon? Mikä selittää eroja? 3) Ovatko tutkimuksessa esitetyt luottamuksen tekijät relevantteja Valtiontalouden tarkastusviraston kannalta?

Tutkimuksessa hyödynnetään siis sekä laadullista että määrällistä tutkimusotetta. Kvantitatiivinen analyysi toimii tutkimuksessa pääasiallisena tutkimusotteena, ja kvalitatiivisen tutkimuksen avulla haetaan lisätietoa ja syvyyttä tutkimuskohteesta. Useamman analyysimenetelmän käyttöä kutsutaan menetelmätriangulaatioksi (Eskola & Suoranta 1998, 70). Tässä tutkimuksessa yhdistetään kvantitatiivisia ja kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä, jotta tutkimuksen luotettavuus paranisi, ja jotta aineistosta saataisiin mahdollisimman kattava kuva. Eskolan ja Suorannan mukaan laadullisen ja määrällisen menetelmän yhdistäminen voi parhaimmillaan tuottaa todella mielenkiintoisia tutkimustuloksia. Lisäksi se syventää ja laajentaa tutkimuskohteesta saatavaa tietoa. (Eskola & Suoranta 1998, 70–71.)

5.1 Kvantitatiiviset menetelmät

Tutkimuksen kvantitatiivinen osa käsittelee mainetutkimuksen sidosryhmäkyselyä ja kansalaiskyselyä. Painotus on sidosryhmäkyselyssä, sillä kansalaiskyselyn aineisto on erittäin suppea. Kvantitatiivisessa osassa aineistoa käsitellään kuvailevan tilastollisen analyysin menetelmillä. Kuvailevaa tilastollista analyysiä käytetään kvantitatiivisessa muodossa olevan tiedon esittelemiseen. Tutkimuksen kvantitatiivisen osan on tarkoitus havainnollistaa vastaajaryhmien käsityksiä Valtiontalouden tarkastusvirastosta eri teemojen pohjalta. Tähän käytetään kuvailevan tilastoanalyysin keinoja, kuten grafiikkaa ja tilastollisia tunnuslukuja. (Mellin 2006, 8.)

Tutkimusta varten sidosryhmäkyselyn väittämämuotoiset kysymykset on lajiteltu tutkittujen teemojen (riippumattomuus, uskottavuus, pätevyys ja tilivelvollisuus) mukaisesti. Vastaukset on esitetty väittämäkohtaisesti frekvenssikuvaajissa, ja niistä on muodostettu teemakohtaiset summamuuttujat. Summamuuttujia käytetään kuvaamaan vastausten lukumääriä ja muuttujista on muodostettu frekvenssitaulukoita. Muuttuja on

muodostettu laskemalla yhteen vastaajien lukumäärät tiettyyn teemaan liittyvässä kysymyksessä. Selittävänä muuttujana taulukoissa toimii vastaajan viiteryhmä (Eduskunta, valtionhallinto, media). (KvantiMOTV, Summamuuttuja.) Summamuuttujan luomisen tarkoitus on siis tässä tutkimuksessa tuoda yhteen yksittäisen vastaajaryhmän vastaukset samaan teemaan liittyvistä kysymyksistä. Tutkimuksen kvantitatiivinen osa on toteutettu MS Excelillä ja R-Studiolla.

Tutkittuja teemoja käsiteltäessä kuhunkin teemaan liittyvien vastausten summamuuttujista on laskettu moodi sekä keskiarvo. Moodi, eli tyyppiarvo, kuvaa sitä aineiston luokkaa, jolla on suurin frekvenssi. Käytännössä moodi on siis se vastausvaihtoehto, jonka kunkin vastaajaryhmän vastaajat ovat useimmiten valinneet. Moodi on nähtävissä silmämääräisesti teemojen yhteydessä esitetyistä kuvaajista. (Holopainen & Pulkkinen 2002, 79.) Keskiarvon laskemista varten vastausvaihtoehdoille annettiin numeerinen arvo siten, että erittäin hyvä = 5, melko hyvä = 4, kohtalainen = 3, melko huono = 2 ja erittäin huono = 1. Järjestysasteikollisen muuttujan tapauksessa vastausvaihtoehdoille annetuista lukuarvoista huolimatta laskutoimitusten tekeminen lukuarvoilla ei yleisesti ottaen ole suositeltavaa. Keskiarvon laskeminen on poikkeus tästä säännöstä, ja sitä käytetäänkin tilanteissa, joissa tarkan arvon merkitys on lähinnä yleiskuvan saamisessa aineistosta. (Holopainen & Pulkkinen 2002, 15.) Keskiarvoa käytetään siis tässä tutkimuksessa vain havainnollistamaan vastausten sävyä.

Kvantitatiiviselle tutkimukselle suurimman ongelman muodostaa datan muoto. Raakadatan saaminen tutkimuksen tehneeltä viestintätoimistolta osoittautui mahdottomaksi, ja se rajaa tutkimuksen mahdollisuuksia huomattavasti. Tämän vuoksi tutkimuksen menetelmä on kuvaileva, ja vastauksia on päädytty tutkimaan sidosryhmistä muodostettujen luokittelujen suhteen. Yksittäisiä korrelaatioita vastaajien perusteella ei kuitenkaan voida etsiä, ja tämän vuoksi selittävä tilastollinen analyysi on aineiston perusteella mahdotonta.

5.2 Kvalitatiiviset menetelmät

Tutkimuksen kvalitatiivisessa osiossa tutkitaan sekä mainetutkimukseen kuuluneiden avovastauksien aineistoa että haastatteluaineistoa. Menetelmänä toimii laadullinen sisällönanalyysi. Drisko & Maschi (2015, 1) näkevät sisällönanalyysin kattoterminä, joka sisältää sekä kvantitatiivisia, että kvalitatiivisia metodeja. Laadullisessa sisällönanalyysissä keskitytään tutkimaan aineistoa tietyssä kontekstissa. Tämän

tutkimuksen tapauksessa kontekstina toimii vastaajien suhde VTV:hen. Tutkitusta aineistosta etsitään teemoja ja narratiiveja, jotka viittaavat vastaajien perustavanlaatuisiin ajatusmalleihin. Sisällönanalyysia käytetään usein teorioiden testaamiseen, ei niinkään niiden luomiseen. (Drisko & Maschi 2015, 2, 85.) Sen vuoksi menetelmä soveltuu luottamuksen tekijöiden relevanssin pohtimiseen. Tutkimuksen kvalitatiivisessa osassa aineistosta etsitään samoja teemoja kuin kvantitatiivisessa osassa. Vastaukset on lajiteltu teemoittain riippumattomuuteen, pätevyYTEEN, uskottavuuteen ja tilivelvollisuuteen liittyviksi NVivo-ohjelmiston avulla. Lajittelun perusteena käytetään luvussa 3.3 esiteltyjä ISSAI 12- julkaisun periaatteita.

Mainetutkimuksen avovastausten analyysi keskittyy kysymykseen ”millainen kuva teillä on Valtiontalouden tarkastusvirastosta?”. Vastauksia on lajiteltu tutkittujen teemojen mukaan. Avovastauksista tutkitaan myös sitä, tuovatko ne teeman käsittelemän asian esille positiivisessa vai negatiivisessa sävyssä. Esimerkiksi tarkkuus käsitetään pätevyYTEEN liittyvänä, positiivisena vastauksena ja nipottaminen ja turhantarkkuus pätevyYTEEN liittyvinä, negatiivisina vastauksina. Vastauksia käsiteltiin tutkimuksessa NVivo-ohjelmiston avulla. NVivolla vastauksia luokiteltiin tutkittuihin teemoihin. Pääluokat, joihin vastauksia jaettiin, ovat luotettavuus, riippumattomuus, uskottavuus, pätevyys ja tilivelvollisuus. Luotettavuus otettiin omaksi luokakseen, sillä aineistossa esiintyi runsaasti vastauksia, joissa VTV herätti mielikuvan luotettavasta toimijasta. Osaan tutkituista pääluokista sisältyy sekä positiivisia että negatiivisia suhtautumistapoja. Nämä luokat ovat uskottavuus, pätevyys ja tilivelvollisuus. Näiden luokkien kohdalla analyysissa on tuotu esille vastauksia sekä positiivisesta että negatiivisesta alaluokasta.

Haastattelut toteutettiin puolistrukturoituina teemahaastatteluina. Haastateltavat saivat haastattelurungon (liite 2) etukäteen, ja heidän vapaamuotoiset vastauksensa nauhoitettiin. Teemahaastattelu valittiin, koska käsiteltyt aiheet ovat laajoja. Teemahaastattelun avulla tutkija kykeni ohjaamaan haastattelua kontrolloimatta sitä liiaksi. Näin myös riski tärkeiden aiheiden sivuuttamisesta pieneni. (Koskinen ym. 104–105.) Nauhoitetut haastattelut litteroitiin, ja litteroitua tekstiaineistoa luokiteltiin tutkittuihin teemoihin NVivo-ohjelmiston avulla. Haastatteluaineistosta etsittiin haastateltavien käsityksiä tutkituista teemoista. Lisäksi haastattelujen analyysissa pyritään ymmärtämään, mistä haastateltavien tietyt suhtautumistavat johtuvat. Esimerkiksi luottamuksen institutionalisoitumisen havainnointi, joka kyselytutkimuksen aineiston perusteella on hankalaa, keskittyy haastattelujen analyysiin. Haastattelujen

analyysissä etsitään siis tutkittujen teemojen lisäksi narratiiveja, jotka kertovat haastateltavien tavoista ajatella VTV:tä.

5.3 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta on pyritty vahvistamaan hyödyntämällä triangulaatiota sekä aineiston että menetelmien suhteen. Triangulaatio lisää tutkimuksen luotettavuutta, sillä sen avulla tutkimuskohteesta saadaan laajempi ja syvällisempi kuva kuin vain yhtä aineistoa tai menetelmää hyödyntämällä. (Eskola & Suoranta 1998, 68–70.) Metsämuurosen mukaan on selvää, että triangulaation avulla tutkimuskohteesta hankittu tieto on varmempaa (Metsämuuronen 2011, 266). Kvalitatiivisen tutkimuksen yhdistäminen tutkimuksen pääosassa olevaan kvantitatiiviseen analyysiin on arvokasta kvantitatiiviseen aineistoon liittyvien haasteiden vuoksi. Haasteita käsitellään tässä alaluvussa tarkemmin, mutta ne liittyvät erityisesti mainetutkimusaineiston kattavuuteen ja muotoon.

Kvantitatiivisen tutkimuksen luotettavuutta tarkastellaan tutkimuksen reliabiliteetin ja validiteetin kautta. Validiteetti viittaa tutkimuksen yleistettävyyteen ja asianmukaisuuteen, eli siihen että tutkimuksessa mitataan sitä, mitä on tarkoitus mitata. (Metsämuuronen 2011, 125–126.) Tässä tutkimuksessa validiteettiin liittyvät kysymykset kohdistuvat kvantitatiivisessa osassa käytettyyn mainetutkimusaineistoon, jota ei ole kerätty tätä tutkimusta varten. Tästä johtuen aineisto ei kykene kattamaan kaikkia riippumattoman organisaation luotettavuuteen liittyviä tekijöitä, eikä edes kaikkia ISSAI 12-standardin luottamukseen liittyvien periaatteiden alakohtia. Tämän vuoksi tutkimuksessa on tehty tietoinen valinta siitä, että yksittäisiä alakohtia ei pyritä täyttämään, vaan tarkastelu keskittyy vaatimusten temaattisiin sisältöihin.

Tutkimuksen reliabiliteetilla viitataan sen toistettavuuteen. Mikäli samaa ilmiötä mitattaisiin uudelleen samoilla mittareilla, reliabeli tutkimus tuottaisi hyvin samankaltaisen tuloksen. (Metsämuuronen 2011, 74; 125.) Tutkimuksen suurin haaste on reliabiliteetin varmistaminen. Koska mainetutkimuksen raakadataa ei missään vaiheessa ole saatu tutkimuksen käyttöön, kyselylomakkeen reliabiliteetin varmentaminen esimerkiksi Cronbachin alfa-arvon laskemisella ei ole mahdollista. Tämän ongelman vuoksi tutkimuksen tuloksia ei voida suoraan pitää laajalti yleistettävänä. Tulokset ovat

kuitenkin toistettavia siinä mielessä, että mainetutkimuksen aineistosta valitut väittämät voidaan selkeästi perustella ISSAI-standardien ja luottamuksen tekijöiden avulla. Lisäksi tutkimukseen lisäaineistoksi kerätty haastatteluaineisto parantaa aineiston kattavuutta ja uskottavuutta.

Eskolan ja Suorannan (1998, 209–211) mukaan kvalitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden arviointi eroaa suuresti kvantitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnista. Kvantitatiivisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin käytettyjen validiteetti ja reliabiliteetti -termien soveltuvuus kvalitatiivisen tutkimuksen arviointiin on kyseenalaistettu. (Eskola & Suoranta 1998, 211–212.)

Koska laadullisen tutkimuksen luotettavuutta ei voida mitata määrällisten suureiden avulla, on tutkimuksen luotettavuuden arvioinnissa kyse pitkälti tutkimusprosessin laadukkuudesta. Eskolan ja Suorannan mukaan laadullisen tutkimusprosessin luotettavuuden arvioinnissa olennaista on tutkimusprosessin vaiheiden selkeä artikulointi ja tehtyjen valintojen riittävä perustelu. (Eskola & Suoranta 1998, 209.) Tässä tutkimuksessa tutkittavien teemojen valinta ja aineiston luokittelu niihin on pyritty perustelemaan uskottavasti ISSAI 12-standardin perusteella. Myös tutkimuksen teoreettinen viitekehys tukee tutkimuksessa käytettyjen luotettavan tarkastusorganisaation vaatimuksia. Laadullisessa analyysissä avovastausten ja haastatteluista poimittujen lainausten liittämistä tutkittuihin teemoihin on pyritty perustelemaan osoittamalla avovastauksen tai lainauksen ja tutkitun luottamuksen tekijän välinen yhteys.

Eskolan ja Suorannan mukaan laadullisen tutkimusprosessin arvioinnin kannalta on tärkeää artikuloida selkeästi tutkimusprosessin vaiheet (Eskola & Suoranta 1998, 209). Haastateltaville painotettiin jo haastattelukutsusta alkaen VTV:n asemaa tutkimuksen tekijänä. Lisäksi haastateltavan esimies VTV:ltä osallistui osaan haastatteluista. VTV:n korostaminen tutkimuksen tekijänä on voinut vaikuttaa vastausten sävyyn. On mahdollista, että haastateltavat olisivat esittäneet riippumattomalle tutkijalle kriittisempiä mielipiteitä. Tämä voi selittää haastatteluista saatua erittäin positiivista kuvaa VTV:stä. Toisaalta tutkimuksessa saatu vähäinen kritiikki annettiin juuri niissä haastatteluissa, joihin esimies osallistui.

Haastateltaviksi pyrittiin valitsemaan VTV:tä hyvin tuntevia henkilöitä. Toisenlainen haastateltavajoukko olisi voinut tuottaa toisenlaisia arvioita. Tutkimuksen

kvantitatiivisen osan perusteella kaikkiin vastaajaryhmiin mahtuu VTV:tä negatiivisesti arvioivia vastaajia, mutta haastateltaviksi heitä ei osunut lainkaan. Joidenkin haastateltavien kohdalla vastauksista odotettiin negatiivisempia kuin miksi ne osoittautuivat. Syitä odottamattoman positiivisiin vastauksiin voidaan VTV:n aseman korostamisen lisäksi etsiä haastattelukysymyksistä (Liite 2).

Haastattelukysymykset suunniteltiin niin, että kutakin tutkittua teemaa operationalisoitiin muutamalla kysymyksellä. Esimerkiksi pätevyys -teemaan liittyvät haastattelukysymykset ovat ”kuinka asiantuntevana pidät VTV:n toimintaa”, ”onko VTV:n tarkastustoiminta mielestäsi laadukasta” ja valtionhallinnon vastaajille osoitettu kysymys ”koetko, että VTV:n antama kuva organisaatiostasi vastaa omaasi”. Kysymyksissä on havaittavissa positiivinen suhtautuminen VTV:tä kohtaan. Esimerkiksi riippumattomuutta tutkittaessa kysyttiin ”koetko, että jokin uhkasi VTV:n riippumattomuutta”. Vastaavan kysymyksen käyttäminen kaikkien teemojen kohdalla olisi voinut olla hedelmällistä, ja tuottaa laajempia vastauksia.

Tutkimukseen valitut teemat ovat laajoja, ja jo niiden määritelmät sisältävät päällekkäisyyksiä. Tämän vuoksi teemoihin liittyy jonkin verran tulkintaa. Tutkimuksen kvantitatiivisessa osassa luokitellaan mainetutkimuksen väittämiä tutkittuihin teemoihin. Koska teemojen määritelmissä on päällekkäisyyksiä, osassa teemoista käsitellään samoja väittämiä. Tätä valintaa on pyritty perustelemaan sillä, että ISSAI 12-standardin määritelmissä samat toimintavaatimukset toistuvat eri periaatteiden alla. Mikäli periaatteen toteutumista halutaan kokonaisvaltaisesti tutkia, on käytännössä mahdotonta jättää päällekkäisyyden huomiotta. Tätä valintaa voidaan silti perustellusti kyseenalaistaa.

Tutkimuksen kvalitatiivisessa osassa pyritään tuomaan esiin esitettyjen tekstikatkelmien liitokset tutkittuihin teemoihin. Erityisesti käsitelty avovastaukset liittyvät usein useampaan kuin yhteen teemaan. Tämä ei ole tutkimuksen kannalta sinänsä huono asia, vaan sen voidaan enemminkin katsoa vahvistavan käsitystä siitä, että teemat liittyvät toisiinsa sekä luottamukseen.

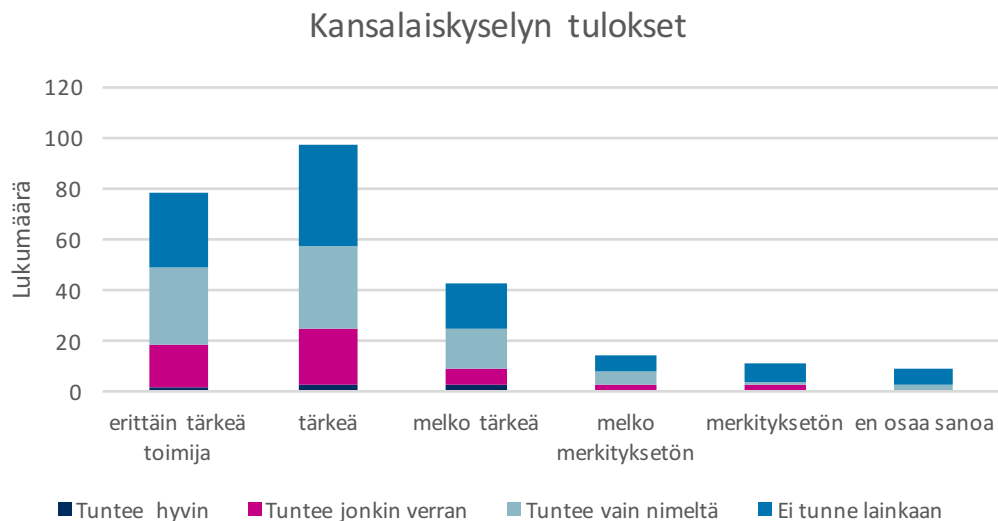
6 Tutkimus Valtiontalouden tarkastusviraston luotettavuudesta

6.1 Kvantitatiivinen analyysi

6.1.1 Kansalaiskysely

Kansalaisille osoitetussa kyselyssä vastaajia on 251. Vastaajilta kysyttiin, miten hyvin he tuntevat VTV:n, ja miten tärkeä toimija VTV on yhteiskunnan ja kansalaisen kannalta. Näiden kahden kysymyksen vastaukset on esitetty yhdistettynä taulukossa 3. Vastaajista 217 eli yli 85 prosenttia piti VTV:tä ainakin melko tärkeänä toimijana. Samaan aikaan kuitenkin VTV:n erittäin tärkeiksi toimijoiksi arvioineista kansalaisista noin 40 prosenttia tuntee VTV:n vain nimeltä. VTV:n erittäin tärkeäksi toimijaksi nimenneistä vastaajista 37 prosenttia ei tunne VTV:tä lainkaan. Lähes kahdeksankymmentä prosenttia VTV:tä erittäin tärkeänä pitäneistä vastaajista tuntee siis viraston korkeintaan nimeltä.

Taulukko 3



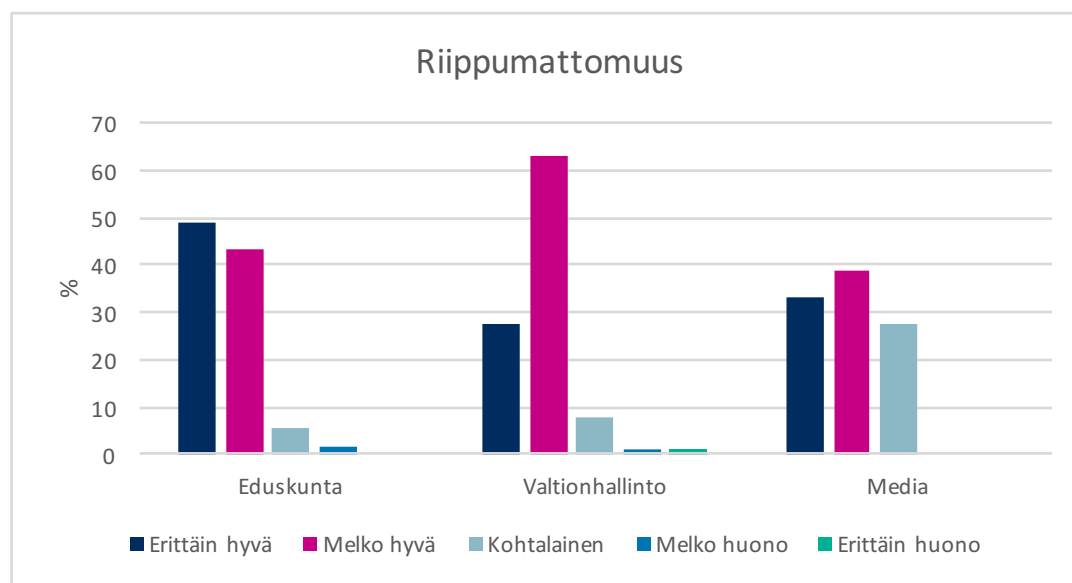
Mikä selittää sitä, että VTV:n saamat arviot ovat erittäin positiivisia, vaikka kansalaisista vain murto-osa tuntee viraston paremmin kuin nimeltä? Suomessa luottamus valtionhallintoon ja ministeriöihin on yleisesti korkeaa. Viimeisimmän kansalaisbarometrin (2011, 131) mukaan yli kuusikymmentä prosenttia kansalaisista luottaa viranomaisiin hyvin tai melko hyvin. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa luottamus instituutioita kohtaan on yleisesti korkea (Listhaug & Ringdal 2007, 141–142; Marozzi 2015, 892–893; Van Ryzin 2011, 751). Voidaan olettaa, että korkea luottamus instituutioihin heijastuu myös kuvaan VTV:stä merkittävänä toimijana.

Toinen korkea uskottavuutta ja luotettavuutta selittävä tekijä on mielikuvan perustaminen ennakkoluuloihin. Tietyt ammatit nauttivat julkista luottamusta yhteiskunnissa, joissa korruption taso on alhainen. (Sztompka 2000, 41–43.) Voidaan olettaa, että kansalaiskyselyn vastaukset heijastavat mielikuvaa VTV:stä lahjomattomana ja luotettavana toimijana. Kansalaiset käsittelevät valtion instituutioita kokonaisuutena, koska heillä ei ole käsitystä yksittäisten instituutioiden toiminnasta. Ennestään tunnetuista instituutioista saatuja mielikuvia käytetään myös tuntemattomien instituutioiden arvioimiseen. (Montinola 2009, 286–289.)

Kansalaiskyselyssä VTV:n saamia korkeita arvioita selittävät siis ainakin suomalaisessa kulttuurissa yleisesti vallitseva luottamus instituutioihin sekä positiiviset ennakkoluulot tarkastusvirastoa kohtaan. Nämä kaksi tekijää ovat todennäköisesti myös yhteydessä toisiinsa. Yleinen luottamus yhteiskunnassa viittaa luottamuksen institutionalisoitumiseen, ja sen osana voidaan nähdä myös lähtökohtaisesti positiivinen suhtautuminen instituutioihin. (DiMaggio & Powell 1983, 150–154). Kansalaiskyselyssä esiin tulleen ilmiön voidaan olettaa toistuvan myös muiden sidosryhmien kohdalla, ja sillä on todennäköisesti jonkin verran vaikutusta myös sidosryhmäkyselyn tulokseen.

6.1.2 Riippumattomuus

Taulukko 4



Riippumattomuutta kuvaa sidosryhmäkyselyssä vain yksi väittämä: ”VTV tekee päätökset itsenäisesti ja riippumattomasti”. Vastaukset väittämään esitetty

pylväsdiagrammissa taulukossa 4, ja ne painottuvat akselille ”melko hyvä” ja ”erittäin hyvä”. Eduskunnalta saatu arvio on positiivisempi, ja vastausten moodi on ”erittäin hyvä”. Myös yksittäisiä kohtalaisia ja melko huonoja arvioita esiintyy. Valtionhallinnon tekemät arviot ovat heikompia, ja siellä vastausten painotus on selkeästi ”melko hyvä”. Myös vastauksia ”melko huono” ja ”erittäin huono” on annettu. Median vastaukset ovat tasaisesti välillä ”erittäin hyvä” – ”kohtalainen”. Huonoja arvioita ei esiinny. Valtionhallinnossa VTV:n riippumattomuus arvioidaan myös erittäin huonoksi. Tämän vaihtoehdon valinneiden vastaajien lukumäärä on kuitenkin hyvin pieni.

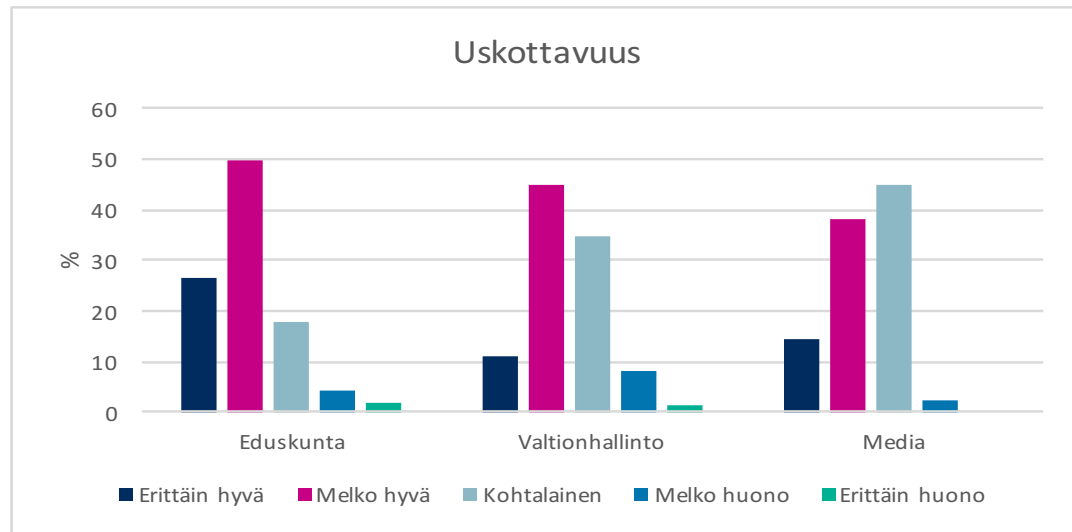
Arviot VTV:n riippumattomuudesta ovat siis kokonaisuudessaan positiivisia. Erityisesti Eduskunta arvioi VTV:n riippumattomuuden erittäin hyväksi. Aineistosta laskettu keskiarvo vastaajien antamalle arvosanalle riippumattomuudesta on 4,2, kun 1=erittäin huono ja 5=erittäin hyvä. Se tarkoittaa, että kaikkien vastaajien antamat vastaukset painottuvat kokonaisuudessaan hieman arviota ”melko hyvä” positiivisemmaksi. Kokonaisarvio VTV:n riippumattomuudesta on siis keskiarvoltaan melko hyvän ja erittäin hyvän väliltä.

Riippumattomuus on sekä luotettavan tarkastusorganisaation piirre että organisaation toimintaa yleisesti legitimoiva luottamuksen tekijä (Rosanvallon 2013, 130). Taulukon 4 perusteella VTV täyttää tämän luotettavuuteen liittyvän vaatimuksen hyvin. Valtionhallinnon ja muiden vastaajaryhmien välillä on kuitenkin nähtävissä selvä mielipide-ero, sillä vastausvaihtoehto ”melko hyvä” painottuu valtionhallinnon vastauksissa huomattavasti muita ryhmiä yleisemmäksi vastaukseksi. Erityisesti Eduskunnan näkemys riippumattomuudesta on valtionhallintoa selvästi positiivisempi.

Riippumattomuuden toteutuminen on mahdollisesti kaikista olennaisin VTV:n luotettavuuteen liittyvä tekijä. Koska VTV on riippumaton organisaatio, voisi riippumattoman aseman horjuminen, tai jopa pelkkä sidosryhmien uskomus riippumattomuuden heikentymisestä vaikuttaa voimakkaasti VTV:n toiminnan legitimitettiin ja siten myös luotettavuuteen. Riippumattomuus on luottamuksen tekijänä VTV:lle selkeästi relevantti, ja se myös vaikuttaa toteutuvan sidosryhmien näkökulmasta.

6.1.3 Uskottavuus

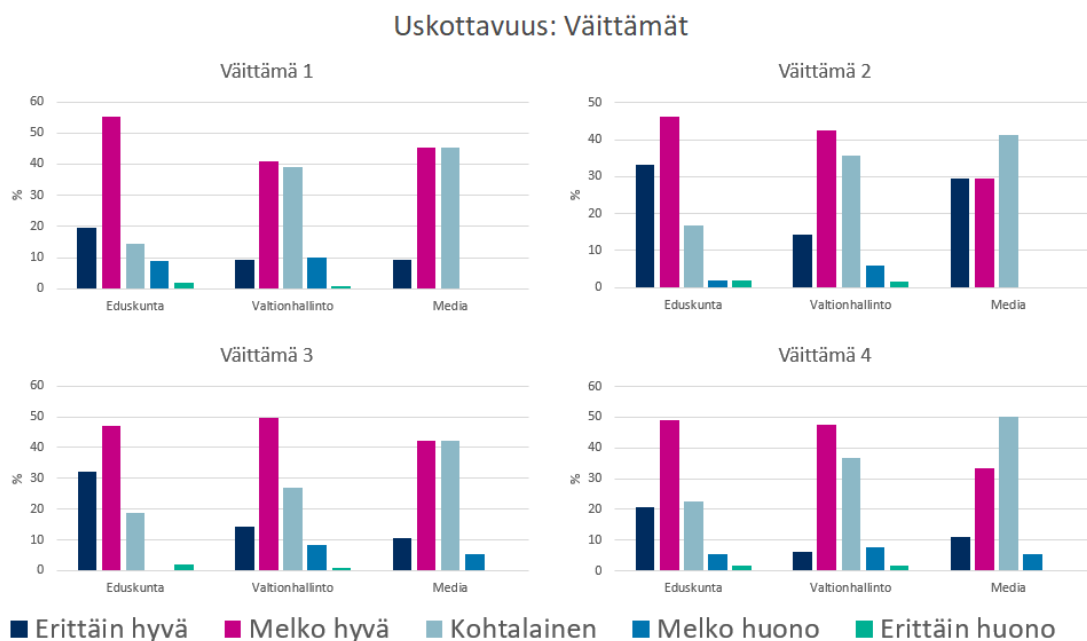
Taulukko 5



Tutkimukseen VTV:n uskottavuudesta valittiin seuraavat sidosryhmäkyselyn väittämät, joista muodostetun summamuuttujan jakauma on esitetty taulukossa 5:

1. VTV:n ääni kuuluu ulkoisen tarkastajan roolin mukaisena asiantuntijana valtiontalouden ja valtionhallinnon foorumeilla
2. VTV:n tarkastukset ovat sisällöltään ja menetelmiltään korkealaatuisia
3. VTV:n toiminta on esimerkillistä ja ammattimaista
4. VTV perehtyy asioihin monipuolisesti eri näkökulmista ilman ennakkokäsityksiä

Taulukko 6



Uskottavuutta kuvaavien yksittäisten väittämien frekvenssit on esitetty taulukossa 6. Uskottavuus -summamuuttuja on muodostettu taulukon 6 väittämistä. Objektiivisuuden merkitys uskottavuuden osatekijänä korostuu ISSAI 12 -julkaisussa. Uskottavan tiedon tulee olla objektiivista ja itsenäistä. Objektiivisuuteen liittyvät ammattimainen työtapo ja korkealuokkaiset tarkastusmenetelmät. (ISSAI 12, 9.) Näitä tekijöitä tarkastellaan väittämissä 2 ja 3. Kysymys 4 taas on käytännössä objektiivisuuden määritelmä. Rosanvallon määrittelee objektiivisuuden tai puolueettomuuden toiminnaksi, jossa ei tuomita ennalta tai suosita toista osapuolta (Rosanvallon 2008, 143). Objektiivisuus kuuluu uskottavuuteen, sillä ISSAI 12 -standardissa se määriteltiin osana uskottavuutta. Väittämä 1 sisällytettiin mukaan, koska väittämät 2, 3 ja 4 eivät yksinään riitä kuvaamaan VTV:n uskottavuutta. Ne voisivat sisältönsä puolesta kuvata myös pätevyyttä. VTV:n käyttäminen ulkoisena asiantuntijana on osoitus sidosryhmien uskosta sen asiantuntijuuteen. Tämän vuoksi väittämä 1 otettiin mukaan uskottavuutta kuvaavaan summamuuttujaan.

VTV:n uskottavuus on sidosryhmäkyselyn vastausten perusteella melko hyvä. Uskottavuuden keskiarvo on 3,9, eli se on hieman ”melko hyvän” alapuolella. Vastaaajaryhmien välillä on joitakin eroavaisuuksia. Eduskunnan ja valtionhallinnon vastauksissa moodi on ”melko hyvä”, kun taas medialla se on ”kohtalainen”. Lisäksi Eduskunnan vastauksissa ”erittäin hyvä” on suosituimpi vastausvaihtoehto kuin ”kohtalainen”, kun taas valtionhallinnon ja median kohdalla painopisteet ovat vastakkaiset. Kuten riippumattomuuden kohdalla, myös uskottavuuden suhteen Eduskunnan vastaukset eroavat positiivisen sävynsä perusteella muista vastaajaryhmistä.

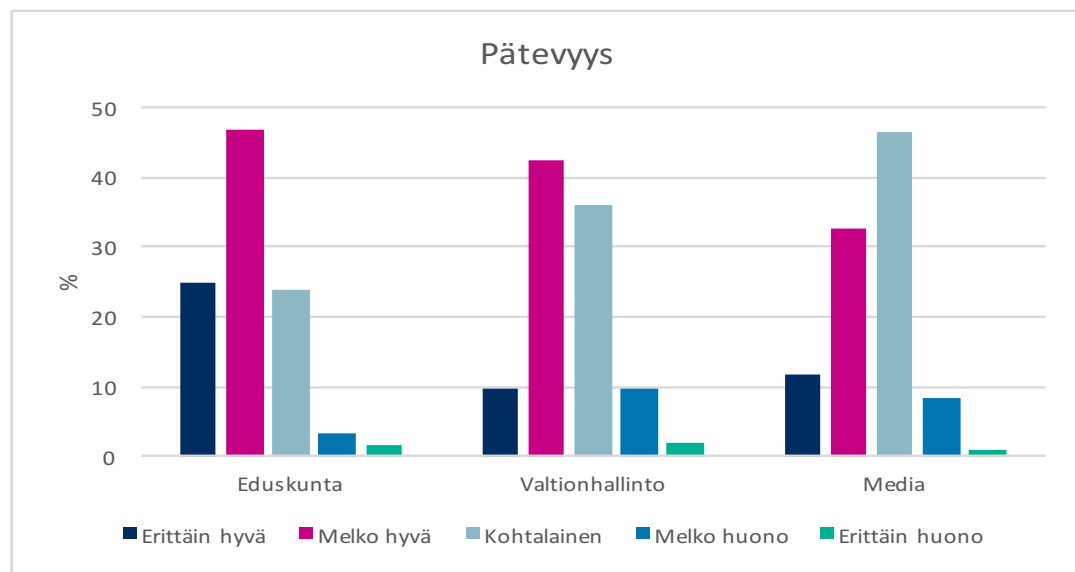
Uskottavuus ja pätevyys liittyvät tutkimuksessa käytetyn ISSAI 12-standardin määritelmän mukaan toisiinsa monin tavoin, ja tämä näkyy väittämien päällekkäisyytenä. Kuten luvussa 3.3 todetaan, pätevyysperiaate liittyy ISSAI-standardissa lähes kaikkiin luotettavuutta kuvaaviin periaatteisiin. Erityisesti päällekkäisyydet liittyvät siihen että toiminnan laadukkuuden ja objektiivisuuden katsotaan liittyvän sekä uskottavuuteen että pätevyYTEEN. Toiminnan pätevyys vaikuttaa rakentavan VTV:n uskottavuutta. Pätevyyden merkitys uskottavuuden kuvaamisessa osoittaa, että Meyerin ym. oletus rationaalisuuden globaalista arvostuksesta pitää paikkansa ISSAI-standardien kohdalla (Meyer ym. 1997, 151–152).

Tutkimuksen viitekehyksen perusteella myös organisaation maine määritellään osaksi uskottavuutta (King & Whetten 2008, 192). Myös standardien noudattamisen voidaan

rationaalisuuden arvostamisen kontekstissa katsoa (Ahrne & Brunsson 2014, 43–44). Sidosryhmäkyselyyn ei kuitenkaan ole kysymystä standardien noudattamisesta, joten sen tutkiminen kvantitatiivisin menetelmin ei ole mahdollista. Sidosryhmäkyselyn alkuperäinen tarkoitus on ollut VTV:n maineen selvittäminen, joten positiivisen tuloksen voidaan katsoa korreloivan positiivisesti maineen suhteen. Myös kansalaiskyselyn perusteella VTV:n maine on hyvä, vaikka kansalaiset tuntevatkin sitä heikosti.

6.1.4 Pätevyys

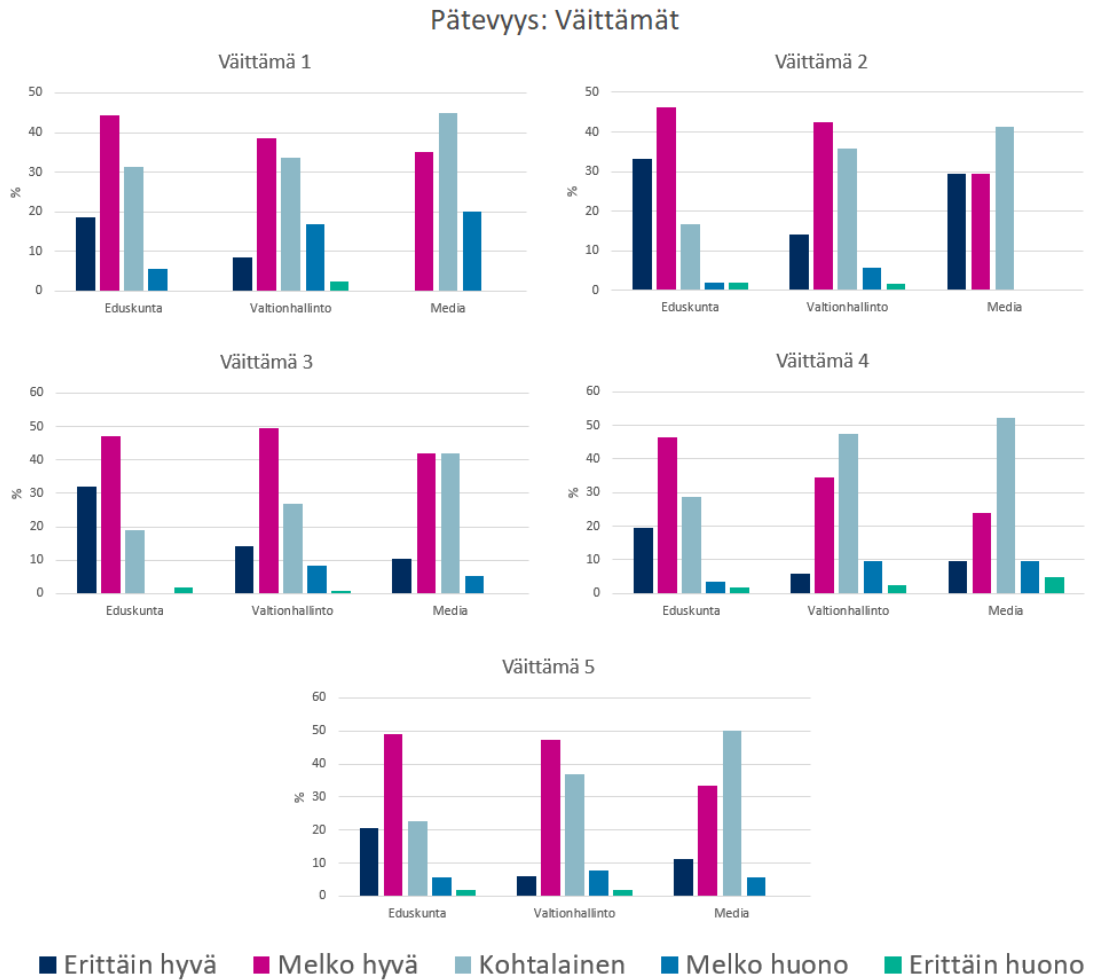
Taulukko 7



Tutkimukseen VTV:n pätevyydestä valittiin seuraavat sidosryhmäkyselyn väittämät, joista muodostetun summamuuttujan jakauma on esitetty taulukossa 7:

1. VTV luo edellytyksiä julkishallinnon uudistumiseen sekä hallinnonalarajat ylittävien riskien ja valtiontalouden kokonaisuuden hallintaa
2. VTV:n tarkastukset ovat sisällöltään ja menetelmiltään korkealaatuisia
3. VTV:n toiminta on esimerkillistä ja ammattimaista
4. VTV tuottaa ymmärrettävää ja tarpeellista tietoa oikeaan aikaan
5. VTV perehtyy asioihin monipuolisesti eri näkökulmista ilman ennakkokäsityksiä

Taulukko 8



Pätevyyteen liittyvien väittämien yksittäiset vastausjakaumat on esitetty väittämäkohtaisesti taulukossa 8. Väittämät 2, 3 ja 5 selvittävät tarkastusten sisällön ja menetelmien korkealaatuisuutta, objektiivisuutta, ja tarkastustoiminnan esimerkillisyyttä ja ammattimaisuutta. VTV:n perustehtävä on ”turvata valtion taloudenhoidon lainmukaisuutta, avoimuutta ja tuloksellisuutta sekä puolue- ja vaalirahoituksen avoimuutta” (Valtiontalouden tarkastusviraston osaamispolitiikka 2013–2020). ISSAI 12 -julkaisu korostaa laadun ja palvelun erinomaisuuden tavoittelua. (ISSAI 12, 11). Perustehtävän hoidossa tulee siis ISSAI 12 -julkaisun vaatimuksen mukaisesti tavoitella erinomaisuutta. Väittämä 4 liittyy VTV:n tuottaman tiedon laatuun. Pätevyyteen liittyvistä väittämistä 1 ja 2 perustuvat suoraan VTV:n strategiaan. Ne on määritelty strategiseksi painopisteiksi. (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, 6.) Strategiset painopisteet ovat toiminnan tavoitteita, joten niiden täyttyminen heijastaa sitä, kuinka pätevä organisaatio on. Tavoitteiden saavuttamiseksi vaaditaan pätevyyttä.

Sidosryhmien kokonaisarvio VTV:n pätevydestä on taulukon perusteella ”melko hyvän” ja ”kohtalaisen” väliltä. Keskiarvo vastauksille on 3,6. Vaihtoehdon ”melko hyvä” on valinnut 40,9 prosenttia vastaajista. Vaihtoehdon ”kohtalainen” on valinnut 32,2 prosenttia vastaajista ja vaihtoehdon ”erinomainen” 13,7 prosenttia kaikista vastaajista. Eduskunnan vastaukset painottuvat myös pätevyyden kohdalla positiivisempaan suuntaan kuin muiden vastaajaryhmien. Pätevyys toistaa siis muiden teemojen kohdalla havaittua eroa vastausten sävyssä Eduskunnan ja muiden vastaajaryhmien välillä. Valtionhallinnon ja median vastauksissa ”kohtalainen” valittiin huomattavasti useammin kuin Eduskunnan vastauksissa. Valtionhallinnon ja Eduskunnan vastausten moodi on kuitenkin ”melko hyvä”. Median vastauksissa ”kohtalainen” oli suosituin vastaus. Eduskunnan ja valtionhallinnon vastauksissa esiintyy myös arvioita ”melko huono”- ja ”erittäin huono”. Yhteensä nämä vastaukset oli valinnut yhdeksän prosenttia kaikista vastaajista.

VTV:n strategian painopistettä selvittävän väittämän 1 (taulukko 8) vastaukset painottuvat kaikissa vastaajaryhmissä negatiivisempaan suuntaan kuin muut pätevyyttä mittaavat väittämät. Vastauksia analysoitaessa on kiinnitettävä huomiota kysymyksen muotoiluun. Kysymys on sanatarkasti peräisin VTV:n strategiasta, eikä se monimutkaisuutensa vuoksi välttämättä ole paras mahdollinen. Ei ole täysin selvää, mihin kysymyksen alakysymyksistä vastaajat ovat vastanneet. Vastaajat ovat myös voineet ymmärtää kysymyksen eri tavoin. Kuitenkin vastauksista on tulkittavissa, että VTV on onnistunut tämän tavoitteensa saavuttamisessa korkeintaan melko hyvin.

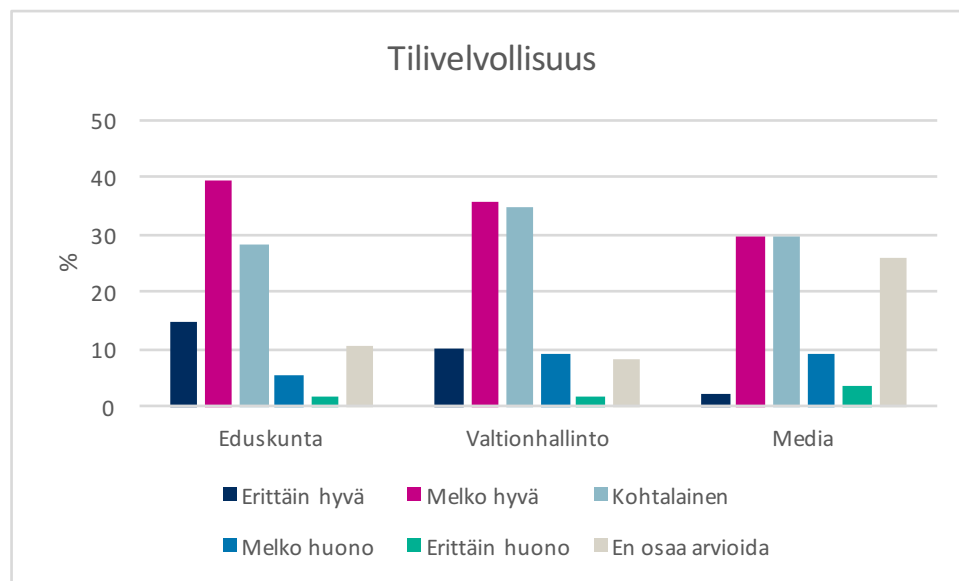
Valtionhallinnon vastaukset poikkeavat väittämässä 4 (taulukko 8) muista väittämistä hieman negatiivisemmalla sävyllään. Yli 45 prosenttia valtionhallinnon vastaajista valitsi tiedon ymmärrettävyyttä ja oikea-aikaisuutta selvittävässä väittämässä vastaukseksi ”kohtalainen”. 33 prosenttia samasta joukosta vastasi ”melko hyvä”. Muissa kysymyksissä valtionhallinnon vastausten moodi on ”melko hyvä”, ja kysymyksessä 4 se on ”kohtalainen”. Valtionhallinto on yksi Valtiontalouden tarkastusviraston tärkeimmistä sidosryhmistä, ja suuri osa VTV:n tuottamista raporteista sekä koskee valtionhallintoa, että tulee hyödynnetyksi valtionhallinnossa. Tämän vuoksi ”kohtalainen” vastausten moodina on merkittävä.

Pätevyyteen liittyviä luottamuksen tekijöitä ovat objektiivisuus ja puolueettomuus, standardien noudattaminen sekä toiminnan tehokkuus. Näistä tekijöistä vain objektiivisuutta ja puolueettomuutta kyetään selvästi arvioimaan sidosryhmäkyselyn

perusteella, sillä väittämässä 5 selvitetään kyseistä ominaisuutta. Koska väittämän 5 frekvenssijakauma vastaa pitkälti summamuuttujan jakaumaa, voidaan todeta, että objektiivisuus ja puolueettomuus toteutuvat yhtä hyvin kuin pätevyys. Objektiivisuus ja puolueettomuus vaikuttavat VTV:n kannalta relevanteilta luottamuksen tekijöiltä. Vastaukset painottuvat siis ”melko hyvään”, tosin myös ”melko huono” on vastattu kaikissa vastaajaryhmissä. Toiminnan tehokkuuden mittaamiseen ei ole selkeää väittämää. Esimerkiksi tiedon oikea-aikaisuus kysymyksessä 4 liittyy tehokkuuteen siten, että tutkimusprosessin tehokkuuden myötä tieto saadaan ajoissa. Toisaalta kysymyksessä selvitetään myös tiedon ymmärrettävyyttä, joten suoria johtopäätöksiä ei voida tehdä. Kuten uskottavuutta käsittelevässä luvussa 6.1.3 todetaan, standardien tutkiminen ei ole mahdollista mainetutkimuksen avulla.

6.1.5 Tilivelvollisuus

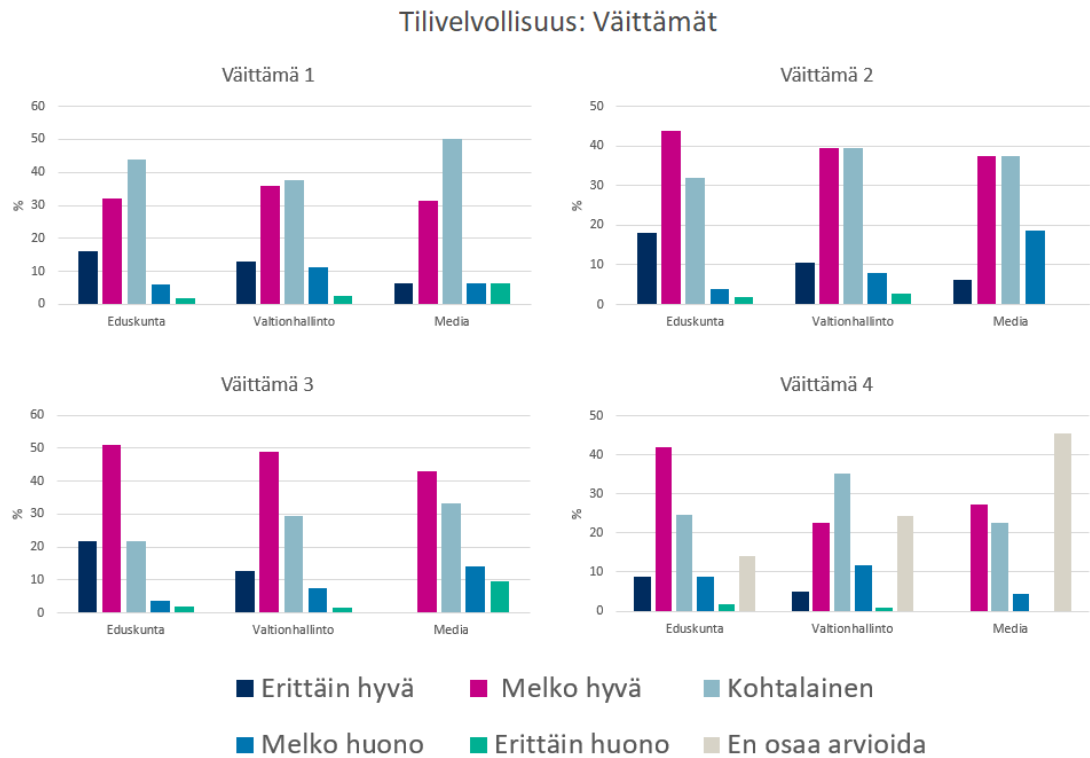
Taulukko 9



Tutkimukseen VTV:n tilivelvollisuudesta valittiin seuraavat sidosryhmäkyselyn väittämät:

1. VTV hakee rakentavaa ja avointa vuoropuhelua tarkastuskohteiden ja muiden sidosryhmien kanssa
2. VTV uskoo toimivaan yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon
3. VTV:n viestintä on vastuullista, objektiivista ja selkeää
4. VTV arvioi kriittisesti toimintaansa ja kehittää sitä

Taulukko 10



Tilivelvollisuuteen liittyvien yksittäisten väittämien frekvenssijakaumat on esitetty taulukossa 10. Tilivelvollisuus on määritelty ISSAI 12 -periaatteissa avoimuuden ja läpinäkyvyyden kautta. Tilivelvollisuuteen liittyvissä kysymyksissä on selvitetty VTV:n avoimuutta ja vuoropuhelun rakentamista tarkastusviraston ja sidosryhmien välille, VTV:n viestinnän objektiivisuutta ja selkeyttä sekä yhteistyön ja tiedonvaihdon toimivuutta. ISSAI 12:n tilivelvollisuuteen liittyvässä periaatteessa korostetaan toiminnan arvioinnin ja valvonnan tarvetta. Sen mukaan tarkastusviraston toiminnalla pitäisi olla ulkoinen valvoja. Lisäksi tilivelvollisuuteen liittyy olennaisesti oman toiminnan arviointi. Näiden tekijöiden vuoksi väittämä 4: ”VTV arvioi kriittisesti toimintaansa ja kehittää sitä” on valittu tilivelvollisuutta koskeväksi kysymykseksi.

Tilivelvollisuuteen liittyy olennaisesti läpinäkyvyys, joka tarkoittaa organisaatiolle avointa viestintää ja helppoa lähestyttävyyttä (Rosanvallon 2013, 156). Lisäksi läpinäkyvässä organisaatiossa päätöksenteon prosessit ovat selkeitä, ja organisaation tekemä tutkimus on tieteellisesti perusteltua (Vibert 124–125). Väittämien 1, 2 ja 3 voidaan katsoa liittyvän läpinäkyvyyteen. Tilivelvollisuuteen liittyvien väittämien avulla voidaan arvioida myös läpinäkyvyyttä luottamuksen tekijänä.

Tilivelvollisuus eroaa muista tutkituista teemoista siinä, että vastausvaihtoehto ”en osaa sanoa” on kerännyt lähes kaikissa vastaajaryhmissä yli kymmenen prosenttia vastauksista (taulukko 9). Tämä johtuu pitkälti väittämästä 4 ”VTV arvioi kriittisesti toimintaansa ja kehittää sitä” (taulukko 10). Tilivelvollisuudelle laskettu keskiarvo kaikkien vastaajien vastauksista on 3,5. VTV:n tilivelvollisuus on siis vastaajien mukaan ”kohtalaisen” ja ”melko hyvän” välissä. Kaikista vastaajista hieman yli kolmasosa valitsi vaihtoehdon ”melko hyvä”, ja hieman alle kolmasosa vaihtoehdon ”kohtalainen”. ”Erittäin hyvä” on vastannut noin kymmenen prosenttia vastaajista. Myös vaihtoehdot ”melko huono” ja ”erittäin huono” ovat keränneet vastauksia kaikissa vastaajaryhmissä. Ryhmät ovat vastausten jakautumisen kannalta melko homogeenisiä (taulukko 9). Eduskunnalla ja valtionhallinnolla vastausten moodi on ”melko hyvä”. Median vastauksissa ”melko hyvä” ja ”kohtalainen” ovat saaneet tasan samat arvot. Vaikka Eduskunnan arviot erottuvat edelleen muita vastaajia positiivisempina, on hajonta vastaajien kesken melko pientä.

Tilivelvollisuutta oman toiminnan arvioinnin kautta selvittävän väittämän 4 (taulukko 10) vastaukset eroavat kaikista muista avoimuutta korostavista vastauksista. ”En osaa arvioida” –vaihtoehto korostuu tässä kysymyksessä muusta kyselystä poikkeavalla tavalla. Kyseessä on ainoa kysymys, jossa vastausvaihtoehdon ”En osaa arvioida” on valinnut kaikissa vastaajaryhmissä yli kymmenen prosenttia vastaajista. Poikkeava vastausjakauma johtuu todennäköisesti kysymyksestä. Kuten jo ISSAI 12 -julkaisun vaatimuksia tarkasteltaessa todettiin, VTV:n toiminnan kehittämistä tai sisäistä arviointia on hankalaa arvioida viraston ulkopuolelta. Tämä on näkynyt erityisesti median mutta myös valtionhallinnon vastauksissa. Eduskunnalla voidaan olettaa olevan hieman parempi käsitys myös VTV:n sisäisistä hankkeista, ja tämä voi osaltaan selittää sen, että Eduskunnan vastausten moodi on ”melko hyvä”.

Vastaajien arviot väittämään 1 (taulukko 10) erottuvat myös muista vastauksista poikkeuksellisen negatiivisella sävyllään. Vastausten moodi on kaikissa vastaajaryhmissä selkeästi ”kohtalainen”. Edes Eduskunta, joka muuten erottuu läpi tutkimuksen vastaajaryhmistä positiivisimpia arvioita antavana, ei nyt eroa juurikaan muista vastaajaryhmistä. Huomionarvoista on myös se, että valtionhallinnossa yli kymmenen prosenttia vastaajista on valinnut vaihtoehdon ”melko huono”. Vastausten painottumisesta ”kohtalaiseen” voidaan päätellä, että sidosryhmät eivät pidä VTV:n vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa erityisen onnistuneena.

Väittämän 2 (taulukko 10) sisältö on melko samanlainen kuin väittämän 1. Vastausten sävy on kuitenkin selkeästi positiivisempi. Vastausten tulkintaa vaikeuttaa se, että väittämä on kaksiosainen. Väite ”VTV uskoo toimivaan yhteistyöhön” on hyvin erilainen kuin väite ”VTV uskoo toimivaan tiedonvaihtoon”. Jälkimmäinen väite on myös temaattisesti lähempänä väittämää 1. Vastaajat ovat voineet arvioida yhteistyön tai tiedonvaihdon toimivuutta. Eduskunnan vastausten moodi on ”melko hyvä”, ja Eduskunta erottuu jälleen muita ryhmiä positiivisemmilla vastauksillaan. Valtionhallinnon ja median kohdalla ”melko hyvä” ja ”kohtalainen” ovat saaneet molemmissa ryhmissä täsmälleen saman verran vastauksia.

Viestinnän vastuullisuutta, objektiivisuutta ja selkeyttä mittaavassa väittämässä 3 (taulukko 10) vastausten sävy on positiivisempi kuin muissa tilivelvollisuutta avoimuuden kannalta käsittelevissä kysymyksissä. Vastaukset painottuvat enemmän ”melko hyvään”, kun kokonaisuutta tarkasteltaessa ”melko hyvä” ja ”kohtalainen” ovat hyvin lähellä toisiaan. Ainoa poikkeus on media, jonka edustajista yksikään ei ole pitänyt VTV:n viestinnän vastuullisuutta, objektiivisuutta ja selkeyttä erinomaisena. Mediankin vastauksissa kuitenkin painottuvat selkeästi ”melko hyvä” ja ”kohtalainen”.

Väittämät 1, 2 ja 3 liittyvät läpinäkyvyyteen, joka on luottamuksen tekijä. Vaikka väittämien välillä on edellä kuvattuja eroja, nähdään taulukosta 10, että kaikkien väittämien vastaukset painottuvat ”kohtalaisen” positiiviselle puolelle. Läpinäkyvyys vaikuttaakin toteutuvan paremmin kuin ”kohtalaisesti”. Näin ollen se vaikuttaa lisäävän VTV:n luotettavuutta, joskin muita kvantitatiivisen analyysin avulla tutkittuja luottamuksen tekijöitä heikommin. Läpinäkyvyys vaikuttaa relevantilta luottamuksen tekijältä, mutta sen suhdetta muihin luottamuksen tekijöihin voidaan pohtia. Esimerkiksi riippumattomuus vaikuttaa luottamuksen tekijänä VTV:n kannalta tärkeämmältä.

6.1.6 Kvantitatiivisen analyysin yhteenveto

Kvantitatiivisen analyysin perusteella sidosryhmät pitävät Valtiontalouden tarkastusvirastoa kokonaisuudessaan melko luotettavana. Mikäli sidosryhmien yksittäisille teemoille antamat arvosanat yhdistetään, saadaan luotettavuutta kuvaavaksi

keskiarvoksi 3,8. Se tarkoittaa, että sidosryhmien vastaukset painottuvat hieman ”melko hyvän” alapuolelle. VTV:n saamat arviot ovat kaikkien tutkittujen teemojen kohdalla melko hyviä. Vaikka tiettyjä yksittäisiä heittoja ja poikkeuksia on, painottuvat vastaukset lopulta melko hyvään. Hieman teemasta riippuen vastauksissa painottuvat joko ”melko hyvä” ja ”erinomainen” tai ”melko hyvä” ja ”kohtalainen”. Parhaat arvosanat VTV saa riippumattomuudesta. Pätevyys ja uskottavuus ovat melko saman tasoisia, ja niissä on enemmän sisäisiä eroja sidosryhmien välillä, kuin teemojen välillä. Tilivelvollisuus saa tutkituista teemoista heikoimman arvosanan. Kokonaisuudessaan kaikkien tutkittujen teemojen vastausten moodi on ”melko hyvä”. Tutkimuksen kvantitatiivinen osa vastaa siis osaltaan tutkimuskysymykseen: ”miten luotettavana sidosryhmät pitävät Valtiontalouden tarkastusvirastoa?”. Kun luotettavuutta tarkastellaan viitekehyksen ja ISSAI 12 -standardin mukaisesti riippumattomuuden, uskottavuuden, pätevyyden ja tilivelvollisuuden summana, on VTV sidosryhmiensä näkökulmasta melko luotettava.

VTV:n saamat arviot ovat erittäin positiivisia myös kansalaiskyselyn kohdalla. Valtaosa kansalaisista pitää VTV:tä tärkeänä toimijana, mutta samaan aikaan vain murto-osa kansalaisista tuntee VTV:n paremmin kuin nimeltä. Vaikuttaakin siltä, että VTV:n uskottavuus perustuu kansalaiskyselyn perusteella laajempaan instituutioiden arvostukseen. Luottamuksen institutionalisoituminen voi selittää ilmiötä, jossa kansalaiset suhtautuvat instituutioon lähtökohtaisesti positiivisesti, vaikka instituutio olisi heille tuntematon (DiMaggio & Powell 1983, 150–154).

Kansalaiset siis vaikuttavat tuntevan VTV:tä huonosti. ISSAI 12 -julkaisu kuitenkin korostaa tarkastusorganisaation arvoa nimenomaan kansalaisen näkökulmasta. Myös teoreettisessa keskustelussa toiminnan legitimitetistä puhutaan paljon kansalaisille tarjotusta tiedosta ja kansalaisten palvelemisesta (Rosanvallon 2013, 132; Strøm ym. 2003, 741; Vibert 2007, 4). Toteutuvatko nämä oletukset, jos kansalaiset eivät ole tietoisia organisaation olemassaolosta? Kansalaiskyselyn perusteella vaikuttaa siltä, etteivät kansalaiset juurikaan hyödynnä VTV:tä viitekehyksen osoittamalla tavalla. Kansalaiset kuitenkin pitävät VTV:tä tärkeänä toimijana.

Perustuuko ISSAI 12 -standardin ja viitekehyksen oletus tarkastusviraston tärkeydestä siis toiminnalle, jota ei ole? Voidaanko kansalaisille tuottaa arvoa, jos he eivät tiedä siitä? Kansalaiskyselyn tarjoaman tiedon avulla voidaan pohtia kansalaisten antamaa arvoa tarkastusvirastolle. Kun kansalaiset suostuvat maksamaan veronsa, suostumukseen sisältyy oletamus siitä, että verovarot käytetään asianmukaisesti. Kansalaiset eivät

kuitenkaan välttämättä tiedosta tai pohdi tätä sopimusta valtion kanssa. Kysyttäessä VTV:n tärkeydestä kansalaiset pitävät VTV:tä tärkeänä, sillä he tunnistavat VTV:n merkityksen omalta kannaltaan. Mikäli VTV:n kaltainen toimija katoaisi valtiosysteemistä, vaikutuksia olisi varmasti. Vaikutukset voisivat olla vakavia, sillä VTV toimii suojakuorena korruptiota ja hallinnon politisoitumista vastaan (Mosca 1939, 262; Rosanvallon 2008, 229). Kuitenkin nykytilanteessa VTV on toimijana melko näkymätön, varsinkin kansalaiskyselyn perusteella. Tämän vuoksi esimerkiksi Vibertin (2007, 88–93) korostama näkemys kansalaisista aktiivisina toimijoina riippumattoman organisaation suuntaan ei vaikuta VTV:n kohdalla relevantilta. VTV vaikuttaa eroavan jonkin verran Vibertin kuvaamasta riippumattomasta organisaatiosta.

Toinen kvantitatiivisesta analyysistä selkeästi erottuva teema on sidosryhmien asennoituminen VTV:tä kohtaan. Eduskunnan vastauksissa toistuu muita sidosryhmiä positiivisempi sävy, ja VTV:n toimia erittäin hyväksi kuvaavia vastaajia on Eduskunnassa moninkertainen määrä verrattuna valtionhallintoon ja mediaan. Eduskunnan vastausten sävy on muita positiivisempi kaikissa tutkituissa kysymyksissä ja yksittäisissä väittämissä. Valtionhallinnon vastausten sävy on selvästi Eduskuntaa negatiivisempi. Kun Eduskuntaan kuuluvat vastaajat määrittelevät VTV:n toimintaa erittäin hyväksi moninkertaisesti enemmän kuin valtionhallinto, valtionhallinto taas määrittelee VTV:n toimintaa melko huonoksi moninkertaisesti enemmän kuin Eduskunta. Kuitenkin pääsääntöisesti myös valtionhallinnon vastausten perusteella tutkitut teemat toteutuvat VTV:ssä melko hyvin. Median vastaukset ovat kaikista negatiivisimpia. Vain riippumattomuutta arvioidessa median vastausten moodi on selkeästi melko hyvä. Kaikkien muiden teemojen kohdalla myös ”kohtalainen” on ollut joko yhtä suosittu tai suositumpi vastaus. Tutkimuskysymykseen ”Onko sidosryhmien välillä eroja suhtautumisessa Valtiontalouden tarkastusvirastoon?” saadaan vastaus kvantitatiivisesta osasta: sidosryhmien välillä on selkeitä eroja. Eduskunta suhtautuu tarkastusvirastoon kaikista positiivisimmin, valtionhallinto hieman Eduskuntaa negatiivisemmin, ja media vielä valtionhallintoa negatiivisemmin. Kaikkien ryhmien vaihtelu mahtuu välille ”melko hyvä” – ”kohtalainen”, joten sävyerot eivät ole suuria. Ne ovat kuitenkin selkeitä. Kuvaileva tilastollinen tutkimus ei pysty selittämään sitä, mistä erot johtuvat. Se pystyy kuitenkin osoittamaan erojen olemassaolon.

Vastauksia siihen, mistä erot sidosryhmien välillä johtuvat, pyritään tässä tutkimuksessa selvittämään haastattelujen avulla. On mahdollista, että erot johtuvat esimerkiksi siitä,

että VTV toimii eri sidosryhmien kanssa erilaisissa vuorovaikutustilanteissa. Valtionhallinto on tarkastusten kohde, ja vaikutelmaan VTV:stä vaikuttavat todennäköisesti kokemukset yksittäisistä tarkastajista sekä se, ovatko tarkastusten tulokset vastanneet odotuksia. Median negatiivisuus korostui erityisesti VTV:n tilivelvollisuutta tutkittaessa. Tilivelvollisuuteen liittyvät väittämät kohdistuvat erityisesti VTV:n avoimuuteen, ja avoimuuteen ja tiedonsaantiin liittyvät teemat ovat oletettavasti median kannalta tärkeitä. Mediaan liittyy myös tietty peruskriittisyys, jonka olemassaolo on tärkeää yhteiskunnan kannalta. Tämä kriittisyys saattaa heijastua vastauksiin. Median osuus vastaajajoukosta on vain murto-osa muiden vastaajien lukumäärään verrattuna. Sen vuoksi tämän tutkimuksen osalta selvitetään vain Eduskunnan ja valtionhallinnon välistä mielipide-eroa.

Kvantitatiivisen analyysin avulla ei voitu arvioida kaikkien luottamuksen tekijöiden relevanssia VTV:n kannalta. Toiminnan tehokkuuden ja standardien noudattamisen merkitys VTV:n luotettavuudelle jää epäselväksi. Toisaalta riippumattomuuden, uskottavuuden ja luotettavuuden suhteen relevanssi on selvä. Myös VTV:n hyvä maine ja sidosryhmien käsitys sen tärkeydestä tulee esiin kvantitatiivisessa osassa. Läpinäkyvyyden kohdalla johtopäätösten tekeminen on epävarmaa, sillä läpinäkyvyys vaikuttaa toteutuvan kohtalaisesti, mutta arvio läpinäkyvyydestä on silti muita luottamuksen tekijöitä heikompi. Kvantitatiivisen analyysin perusteella sidosryhmien luottamus VTV:tä kohtaan on ”melko hyvää” huolimatta läpinäkyvyyden saamasta heikommasta arviosta. Tämän vuoksi läpinäkyvyyden merkitys jää epäselväksi.

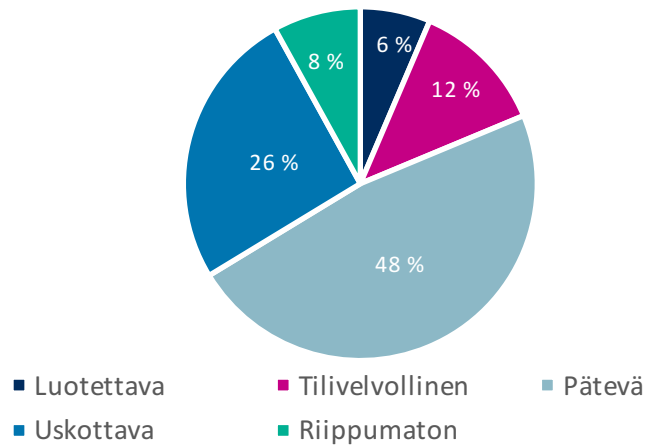
6.2 Kvalitatiivinen analyysi

6.2.1 Mainetutkimuksen avovastausten analyysi

Kuvassa 1 on esitetty teemoittain luokitellut vastaukset kysymykseen ”Millainen kuva teillä on valtiontalouden tarkastusvirastosta?”. Vastajiin kuuluvat kaikki vastaajaryhmät. Kaikkia vastauksia ei ole voitu luokitella tutkittujen teemojen mukaan, ja osa vastauksista taas kuuluu useampaan luokitteluun. Tämä johtuu tutkittavien teemojen luonteesta ja siitä, että yhdessä vastauksessa on voitu käsitellä useampaa teemaa.

Kuva 1

Mielikuvat valtiontalouden tarkastusvirastosta



Mielikuvissa VTV:stä painottuvat selvästi pätevyYTEEN ja uskottavuuteen liittyvät teemat (kuva 1). Varsinkin positiivisia näkemyksiä VTV:n pätevyyydestä esiintyy paljon. Vastaajien erilaisten VTV-kuvien luokittelu on perusteltu samaan tapaan ISSAI 12 -periaatteiden mukaan kuin kvantitatiivisissa analyysissä. Analyysissä on myös huomioitu vastausten erilaiset sävyerot. Seuraavaksi käydään läpi vastaajien näkemyksiä VTV:stä nostamalla esiin avovastauksia, jotka edustavat parhaiten kokonaisuutta.

Vastauksia tarkastellessa nousee esille kaksi trendiä: vastaajat ovat käsitelleet VTV:tä joko kokonaisuutena tai yksittäisen kokemuksen perusteella. Sama ilmiö nousee esiin, kun pohditaan instituutiota kohtaan tunnettua luottamusta. Luvussa 2.1 esitellään luottamusteorioita, jotka käsittelevät luottamusta instituutioon eri tavoin. Osa teorioista kuvaa, että luottamus syntyy yksittäiseen virkamieheen (Rothstein 2005, 131) ja osa teorioista kuvaa luottamuksen syntyä kokonaista instituutiota kohtaan (Möllering 2006, 355). Mikäli oletetaan, että yksilöt arvioivat luottamusta samaan tapaan kuin sen osatekijöitä, voidaan havaita, että kumpikin teoriasuuntaus saa tässä tutkimuksessa vastakaikua: yksilöillä on monia keinoja tarkastella instituutioita ja luoda kuvaa niistä.

Suurin osa avovastauksista liittyy VTV:n pätevyYTEEN. Tutkituista teemoista pätevyys on todennäköisesti sellainen ominaisuus, jonka arviointi koetaan muita helpommaksi. Lisäksi kysymyksen ollessa ”Millainen kuva teillä on valtiontalouden tarkastusvirastosta?”, vaikuttaisi useimpien vastaajien ensisijainen mielikuva liittyvän pätevyYTEEN. Arvioissa VTV:n pätevyyydestä korostuu kuva tarkastusvirastosta asiantuntevana ja luotettavana toimijana, joka herättää keskustelua yhteiskunnassa.

Luotettavuus ja asiantuntijuus linkittyvät vastausten perusteella vahvasti yhteen, ja ne esiintyvät sanaparina useissa vastauksissa. Pätevyyteen liittyvät vastaukset korostavat myös VTV:n tuottamaa hyötyä tarkastuskohteissa.

”Kriittinen, tarkka, huolellinen ja keskustelua herättävä. Tarkastelee sitä, miten hyvin veronmaksajien rahoja on käytetty eri hankkeisiin.”

Vastaus korostaa VTV:n pätevyyteen liittyviä piirteitä: kriittisyys, tarkkuus ja huolellisuus viittaavat kaikki asiantuntevaan toimintaan. Monissa vastauksissa korostettiin esimerkivastauksen tavoin toiminnan piirteitä, jotka vahvistavat VTV:n asiantuntijuutta. Lisäksi VTV:n tekemä työ herättää vastauksen mukaan keskustelua. Vastauksessa tulee esiin VTV:n yhteiskunnallinen rooli, jonka merkitys on ensisijaisen tärkeää toiminnan legitimoimisessa. Vastauksesta saa implisiittisesti kuvan siitä, että VTV on vastaajan mielestä riittävän pätevä hoitamaan tehtävänsä veronmaksajien rahojen käytön valvojana.

Avovastauksia luokiteltiin niiden herättämien mielikuvien mukaan positiivisiin ja negatiivisiin alaluokkiin. Negatiivisia arvioita ei tullut kaikista tutkituista teemoista, vaan arviot keskittyvät pätevyyteen, uskottavuuteen ja tilivelvollisuuteen. Negatiiviset arviot VTV:n pätevyydestä korostavat erityisesti tarkastajien substanssiosaamisen puutetta ja tarkastuksen kohdentumista. Palautteen mukaan tarkastuksissa keskitytään pieniin, helposti korjattavissa oleviin asioihin ja todellisia ongelmia sivuutetaan.

”Liian pikkutarkka, puuttuu epäolennaisuuksiin ja liian pieniin asioihin.”

Vastaus tiivistää suuren osan VTV:n pätevyyteen liittyvistä negatiivisista arvioista. Vastauksen pääargumentti vaikuttaa olevan se, että VTV:n tarkastusten kohdentaminen on epäonnistunut. Vastauksesta voidaan havaita, että vastaaja kaipaasi muutosta ja että VTV:n toiminta on tähän mennessä epäonnistunut muuttamaan vastaajan kaipaamia epäkohtia. Lisäksi vastauksen perusteella VTV ei korjaa kokonaisuuksia, vaan yksittäisiä pieniä asioita, ja vastaaja ei vaikuta olevan tyytyväinen tähän menettelytapaan.

Arviot VTV:n pätevyydestä jakautuvat positiivisiin ja negatiivisiin ja toisaalta arvioihin yleisellä ja yksittäisellä tasolla. Positiiviset arviot pätevyydestä ovat useammin yleisluontoisia ja toimintaa kokonaisuutena kuvaavia, kun taas negatiiviset arviot tuovat esille usein yksittäisen tarkastajan toimintaa. Tätä tilannetta kuvaa Djelicin ja Sahlin-

Anderssonin huomio siitä, että vaikka asiantuntijoihin luotetaan yleisesti, yksittäisinä toimijoina he usein kohtaavat epäluottamusta (Djelic & Sahlin-Andersson 2008, 13).

Pätevyyteen liittyvät luottamuksen tekijät korostavat tehokkuutta, objektiivisuutta ja puolueettomuutta, sekä standardien noudattamista. Pätevyyteen liittyvissä positiivisissa avovastauksissa korostuvat toiminnan asiantuntevuus, tarkastajien huolellisuus ja tarkkuus, sekä kyky huomata olennainen. Suoranaisesti tutkimuksessa esitettyihin luottamuksen tekijöihin avovastausten painotukset eivät siis liity. Sen sijaan negatiivisissa avovastauksissa kyseenalaistettiin erityisesti objektiivisuutta, sekä kykyä nähdä kokonaisuus. Pikkutarkkuutta kritisoivien kommenttien voidaan nähdä liittyvän tehokkuuteen, tai ennemminkin sen puutteeseen. Suurin osa pätevyyteen liittyvistä luottamuksen tekijöistä siis nousee esiin negatiivisissa vastauksissa. Standardien noudattaminen on poikkeus, sillä sitä ei mainita pätevyyteen liittyvissä vastauksissa lainkaan.

Monet avovastaukset liittyvät VTV:n uskottavuuteen. Arvio liitettiin analyysissa uskottavuuteen, mikäli siinä viitattiin tarkastusviraston merkittävyyteen, tärkeyteen tai VTV:n toiminnan hyödyntämiseen asiantuntijaroolissa. Erityisesti käsitys VTV:n tärkeydestä korostuu vastauksissa. VTV on vastaajien mukaan tärkeä sekä yhteiskunnan toiminnan kannalta, että yksittäisen viraston toiminnan kehittämisen kannalta. Uskottavuus liitetään vastauksissa usein riippumattomuuteen.

”VTV on viraston yhteistyötaho, jonka tarkastusten avulla virastomme on voinut kehittää toimintaansa ja saanut arvokasta palautetta menettelytavoista.”

Vastauksesta voidaan havaita, että vastaaja edustaa valtionhallintoa. Vastaaja puhuu VTV:stä yhteistyötahona, mikä viittaa onnistuneeseen ja avoimeen tiedonvaihtoon. Tämä ominaisuus liittyy myös läpinäkyvyyteen, joka lisää luottamusta. Vastauksen pääasiallinen viesti liittyy kuitenkin uskottavuuteen, sillä vastauksessa korostetaan VTV:n merkitystä vastaajan organisaation kannalta, ja VTV:n organisaatiolle tuottamaa hyötyä. Vastaaja vaikuttaa kunnioittavan tarkastusvirastoa.

Negatiiviset arviot uskottavuudesta liittyvät VTV:n toiminnan vaikuttavuuden vähäisyyteen sekä viraston tapaan toimia mediassa. Uskottavuuteen liittyy olennaisesti se, kuinka vaikuttavana ja tärkeänä virastoa pidetään. Vastauksista nousee esille erityisesti huoli viraston toiminnan vaikuttavuudesta.

”Tekee parannusehdotuksia valtiontalouden toiminnasta. Jää epäselväksi, johtavatko muutosesitykset mihinkään.”

Lähes kaikki uskottavuuteen liittyvät negatiiviset vastaukset ovat pitkälti esimerkkivastauksen kaltaisia. Poikkeuksena ovat vastaukset, jotka kritisoivat VTV:tä julkisuushakuisuudesta. Vastauksesta ilmenee huoli VTV:n toiminnan vaikuttavuudesta. Virastoa ei itseään suoraan kritisoida, vaan kritiikki kohdistuu enemminkin muuhun valtionhallintoon, jonka toiminnan pitäisi muuttua. Vaikuttaa siltä, että vastaaja ei usko VTV:n olevan merkittävä toimija valtionhallinnon näkökulmasta.

Uskottavuuden kohdalla luottamuksen tekijät ovat läsnä läpi vastausten. Erityisesti tärkeyttä (Vibert 2007, 15) korostavat vastaukset ovat uskottavuuden kohdalla yleisiä. Tärkeys toiminnan vaikuttavuuden muodossa nousee tosin yleiseksi teemaksi myös negatiivisissa vastauksissa. Maine on laajempi teema, joka ei yksiselitteisesti välity vastauksista. Toisaalta jos vastaaja pitää VTV:tä tärkeänä, hän oletettavasti myös pitää VTV:tä hyvämaineisena (Deephouse & Carter 2005, 333). Myös negatiiviset arviot viraston julkisuuskuvasta liittyvät maineeseen. Standardien on tutkimuksen viitekehyksessä katsottu liittyvän erityisesti uskottavuuteen (Ahrne & Brunsson 2014, 43–44). Standardeja tai niiden noudattamista ei kuitenkaan mainita myöskään uskottavuuteen liittyvissä avovastauksissa.

Tilivelvollisuuteen liittyvissä vastauksissa painotetaan erityisesti viraston julkaiseman tiedon selkeyttä ja luotettavuutta. Monet vastauksista kiittävät toimivaa virkamiesyhteistyötä ja avointa vuorovaikutusta. Virasto saa kehuja rohkeudesta nostaa esille epäkohtia ja vaikeiksi koettuja asioita. Avovastausten analyysissä erityisesti avoimuuteen, läpinäkyvyyteen, yhteistyöhön ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen liittyvien vastausten katsottiin liittyvän tilivelvollisuuteen.

”Toiminta ollut erittäin hyvää. Erittäin suuri arvostus sille, että on tullut rehellisiä kannanottoja joita ei ole sidottu poliittisiin kantoihin.”

Tilivelvollisuuteen liittyviä vastauksia ei ole paljon, ja niistä suuren osan voisi luokitella myös jonkin muun tutkitun teeman yhteyteen. Yksikään vastaus ei suoranaisesti korosta VTV:n avoimuutta tai läpinäkyvyyttä. Tilivelvollisuuteen liittyvät vastaukset kohdistuvat esimerkkivastauksen tavoin kuvaamaan VTV:n toiminnan asianmukaisuutta siinä mielessä, että VTV:n katsotaan tuottavan sitä, mitä se lupaa. VTV on toiminnastaan

tilivelvollinen kansalaisille siinä mielessä, että sen täytyy tehtävänsä mukaisesti tuottaa riippumatonta tietoa yhteiskunnan toiminnasta. Esimerkkivastaus kuvaa tätä tilivelvollisuuden toteutumista.

Tilivelvollisuuteen liittyvät negatiiviset arviot liittyvät viraston toimintaan mediassa sekä siihen, kuinka virastosta saa tietoa. VTV:tä kritisoidaan toisaalta turhasta julkisuuden tavoittelusta ja toisaalta mitättömästä näkyvyydestä. Vastauksista heijastuu huoli siihen, että VTV ei itse noudata omia sääntöjään.

”Korostaa asemaansa eduskunnan alaisuudessa. Tulee helposti mieleen, että silloin ”tavallisia kuolevaisia” koskevat pelisäännöt eivät kosketa VTV:tä.”

Vastaaja näkee VTV:n aseman Eduskunnan alaisuudessa negatiivisena oletettavasti sen vuoksi, että asema nostaa viraston muun valtionhallinnon yläpuolelle. Huoli korkean aseman tuomasta suojasta on todennäköisesti syy sille, miksi ISSAI 12-standardin tilivelvollisuusperiaatteessa vaaditaan toiminnalle ulkoista tarkastajaa. Koska VTV valvoo, että valtionhallinto on tilivelvollinen ja noudattaa yhteisiä sääntöjä, täytyy myös VTV:n toimia samoin. Vastauksesta ilmenee huoli siitä, että näin ei käy, vaan VTV:n tilivelvollisuus kärsii, koska kukaan ei vaadi siltä tilivelvollisuutta.

Korkean aseman taakse suojautumiseen liittyvä kritiikki liittyy myös läpinäkyvyyteen. Läpinäkyvyys on yksi tutkimuksessa käsitellyistä luottamuksen tekijöistä (Curtin & Meijer 2006, 109), ja tilivelvollisuuden kohdalla se vaikuttaa tulevan esiin sekä positiivisessa että negatiivisessa mielessä. Osa vastaajista kuvaa toimintaa ja vuorovaikutusta avoimeksi ja läpinäkyväksi, osa taas ei.

Riippumattomuuteen liittyvät vastaukset ovat yleisesti sävyltään neutraaleja. Vastaajat tuovat riippumattomuuden esiin osana VTV:n ominaisuuksia. Osassa vastauksista riippumaton asema vaikuttaa vastaajan näkökulmasta tukevan viraston uskottavuutta esimerkkivastauksen mukaisesti: *”Riippumaton ja hyvin tärkeä.”* Riippumattomuuteen ei liity negatiivisia arvioita tai kommentteja. Kuten kvantitatiivisissa analyysissä, riippumattomuus vaikuttaa myös avovastauksissa olevan selkeimmin positiivisesti arvioitu luottamuksen tekijä.

Avovastausten analyysissä luottamus muodostaa oman luokkansa, sillä moni vastaaja kommentoi luotettavuutta eksplisiittisesti eikä luottamukseen liittyvien tekijöiden kautta. Luottamus yhdistyy monissa vastauksissa johonkin tutkimuksessa määritettyyn

luottamuksen tekijään, mikä vahvistaa käsitystä tekijöiden relevanttiudesta luottamuksen tarkastelussa. Yleisin sanapari on pätevyyden ja luotettavuuden yhdistävä ”*luotettava ja asiantunteva*”. Lisäksi luotettavuus liitetään vastauksissa riippumattomuuteen, objektiivisuuteen, puolueettomuuteen, kunnioitettavuuteen. Objektiivisuus ja puolueettomuus ovat tutkimuksessa käsiteltyjä luottamuksen tekijöitä (Vibert 2007, 122–123), samoin kuin organisaation kunnioitus (Vibert 2007, 15), joka liittyy myös luottamuksen tekijänä toimivaan hyvään maineeseen (Deephouse & Carter 2005, 333).

Luottamuksen tekijät ovat siis avovastauksissa vahvasti läsnä ISSAI-standardien rinnalla. Standardit itsessään eivät kuitenkaan tule luottamuksen tekijöinä ilmi avovastauksista. Standardien noudattamista ei mainita yhdessäkään avovastauksessa. Standardit eivät vaikuta liittyvän merkittävästi vastaajien kuvaan VTV:stä. Myöskään tehokkuutta ei juurikaan mainita vastauksissa. Vaikuttaa siltä, että mielikuva VTV:stä toimijana on enemmän perusteellinen asiantuntija kuin tehokas ja nopea tiedon tuottaja. Mielikuva hitaasta, mutta huolellisesti toimivasta asiantuntijasta ei myöskään ole avovastausten perusteella negatiivinen, sillä asiantuntijuus yhdistetään vastauksissa luotettavuuteen, ja asiantuntevuutta ja tarkkuutta korostavat arviot ovat lähtökohtaisesti positiivisia. Huomio on ristiriidassa standardeihin liittyvän NPM-ajattelun kanssa, sillä sen mukaan valtion instituutioilta kaivataan nimenomaan nopeutta ja tuloksellisuutta (Ahrne & Brunsson 2014, 41). Sidosryhmäpalautteen perusteella VTV ei välttämättä istu NPM-ihanteisiin, mutta vastaajilla on siitä kaikesta huolimatta positiivinen käsitys. Tätä huomiota selittää se, että luottamusta instituutioihin lisää niiden toiminnan ennalta-arvattavuus ja yleisyys. Jos vastaajien mielikuva tarkastusvirastosta on kamreerimaisen hidas mutta tarkka ja asiantunteva, lisää stereotypian täytyminen luottamusta. (Luhmann 1979 [Möllering 2006, 364].)

6.2.2 Haastattelujen analyysi

Tutkimukseen osallistuneet haastateltavat edustavat valtionhallintoa ja Eduskuntaa. Valtionhallinnon haastateltavat työskentelevät Valtionvarainministeriössä (VM), Opetushallituksessa (OPH) ja Maa- ja Metsätalousministeriössä (MMM). Eduskunnan haastateltavista toinen kuuluu oppositioon ja toinen hallituspuolueeseen.

Haastateltavat jakavat tutkimuksen muissa osissa todetun positiivisen käsityksen VTV:n riippumattomuudesta. Riippumattomuutta turvaa vastaajien mukaan viraston rakenteellinen asema Eduskunnan alaisuudessa sekä toiminnan ammattimaisuus ja

analyttisyys. Riippumattomuus näkyy vastaajien mukaan erityisesti peruskriittisenä asenteena ja asiantuntevana toimintana. Yksikään vastaaja ei tuonut esille tilannetta, jossa olisi huomannut riippumattomuuden uhatuksi. Vastaajat luottavat suomalaiseen järjestelmään ja virkamiesetiikkaan eivätkä siksi koe, että riippumattomuus olisi uhattuna. Vastaajien luottamus VTV:n virkamiehiä kohtaan vaikuttaa vastaavan yleistä suomalaista korkeaa luottamusta viranomaisiin (Marozzi 2015, 892–893; Van Ryzin 2011, 751). Tämän luottamuksen syntyyn vaikuttavat tutkimuksen viitekehyksen perusteella muun muassa vastaajien korkea koulutustaso, suomalaisen yhteiskunnan demokraattiset rakenteet sekä se, että instituutioihin luottaminen on suomalaisessa kulttuurissa normaalia (Delhey & Newton 2005, 311–313; Möllering 2006, 357–360).

VTV on vastaajien mukaan uskottava toimija. Erityisesti vastaajat korostavat VTV:n olemassaolon ennakoivaa vaikutusta. *”Pelkästään sillä, että VTV on olemassa, on meidän työlaatua parantava vaikutus”* (Johtava virkamies, VM). VTV tuottaa VM:n virkamiehen kommentin perusteella arvoa pelkällä olemassaolollaan. Tämä näkemys korostui erityisesti poliitikkojen ja korkean virkamiehen haastatteluissa. Heidän mielestään VTV toimii eräänlaisena systeemisen luottamuksen rakentajana ja hallinnon uskottavuuden lisääjänä. Haastateltavien luottamus VTV:tä kohtaan perustuu siis ainakin siihen, että he pitävät VTV:tä tärkeänä toimijana, ja kunnioittavat sen työtä (Vibert 2007, 15). Haastateltavat tuovat myös esille käsityksen VTV:stä yhteiskunnallisen luottamuksen lisääjänä. Tämä on yksi tärkeimmistä riippumattoman organisaation toimintaa legitimoivista tekijöistä, sillä riippumattoman organisaation legitimitetti perustuu pitkälti sen rooliin yhteisen hyvän tuottajana ja yhteiskunnan kehittäjänä. (Beetham 1991, 59; Gibson 2015, 84.)

Virkamiehet käsittelevät VTV:n uskottavuutta tarkastusprosessien kautta arvioiden omakohtaisia kokemuksiaan tarkastuksista. Virkamiehille VTV on ensisijaisesti työn tuki, ja he arvostavat tarkastajien paneutumista työhön. *”Niillä [tarkastajilla], joiden kanssa minä olen ollut tekemissä, on hämmästyttävän paljon aikaa ja resursseja tehdä sitä tarkastusta, mikä sitten antaa myös uskottavan aseman.”* (Virkamies, MMM.) Myös Eduskunnassa VTV:n uskottavuus näkyy, ja erityisesti oppositiolle VTV vaikuttaa toimivan kanavana saada luotettavaa tietoa argumenttien tueksi. Oppositio puolueen kansanedustajan mukaan *”niissäkin tapauksissa, joissa se on äärimmäisen poliittisesti latautunut se päätöksen päämäärä, voidaan luottaa siihen, että meillä on tahoja, jotka tuottavat siihen riippumatonta ja puolueetonta näkemystä jota kaikki kunnioittaa.”*

Oppositioapuolueen kansanedustajan kommentti tukee näkemystä riippumattoman organisaation roolista tiedon tuottajana, joka vähentää informaatioasymmetriaa ja lisää siten toiminnallaan luottamusta (Hay & Cordery 2016, 2; Rosanvallon 2013, 107; Vibert 2007, 88–93). Hän tuo myös kommentissaan esille VTV:n riippumattomuuden ja objektiivisuuden, jotka ovat kumpikin luottamuksen tekijöitä (Rosanvallon 2013, 132; Vibert 2007, 122–123).

Uskottavuuden yhteydessä selvitettiin, osallistuuko VTV vastaajien mielestä tarpeeksi ja roolinsa mukaisella tavalla yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tätä kysyttiin, koska osallistuvaa roolia painotetaan uskottavuuteen liittyvässä ISSAI 12 -periaatteessa. Yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen oli haastatteluissa yksi eniten mielipiteitä herättäneistä ja jakaneista kysymyksistä. Esimerkiksi sopiva näkyvyyden määrä osoittautui hankalaksi kysymykseksi. Joidenkin vastaajien mielestä VTV saa mediassa aivan liian vähän huomiota: *”Minun mielestäni VTV näkyy julkisuudessa aivan liian vähän. Ja minua joskus harmittaa, että niistä [VTV:n julkaisuista] ei missään lehdissä kirjoiteta.”* (Johtava virkamies, VM.) Vastaus kieli arvostuksesta VTV:n työtä kohtaan.

Monet vastaajat tuovat kuitenkin ilmi, ettei julkisuutta tule tavoitella vain julkisuuden vuoksi vaan VTV:n täytyy pysytellä asiantuntijan roolissaan. *”En näkisi, että tarkastusviraston roolin välttämättä tarvitsee olla niin hirveän näkyvä, kunhan tarkastusvirasto vain sitten osallistuu, jos on jotain mihin sen tulee ottaa kantaa.”* (Virkamies, OPH.) Vastaajan mukaan VTV:n on siis tärkeää osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun, mutta näkyvyyden tavoittelun ei tulisi olla itsetarkoituksellista. Useampi vastaaja kehotti VTV:tä varovaisuuteen kannanotoissaan siksi, että nämä voivat vaikuttaa ihmisten käsitykseen viraston riippumattomuudesta. Asiantuntijaorganisaatio ei vastaajien mukaan saa ottaa poliittisesti kantaa. Samankaltaisesti Rothstein (2005, 109) on todennut, että valtion instituutioiden poliittinen osallistuminen heikentää niiden luotettavuutta. Tietoa ja asiantuntemusta lisäävät julkiset puheenvuorot ovat silti kaikkien vastaajien mukaan tervetulleita.

Kaikki vastaajat pitävät VTV:n toimintaa pätevänä. *”Kyllä minun on pidettävä VTV:tä täydellisen asiantuntevana, koska mitään vastakkaista evidenssiä ei ole ilmennyt. Minun mielestäni [Eduskunnassa] jaettu käsitys on, että VTV on hyvin asiantunteva.”* (Oppositioapuolueen kansanedustaja.) Haastateltava suhtautuu VTV:hen lähtökohtaisesti positiivisesti. Varsinkin muotoilu ”on pidettävä” viittaa siihen, että haastateltava

vaikuttaa ajattelevan, että on normaalia pitää VTV:tä pätevänä, ja epänormaalia suhtautua siihen epäileväisesti, varsinkaan ilman todisteita. Tämä viittaa positiivisen käsityksen institutionalisoitumiseen. Haastateltava tuo myös esille sen, että käsitys on jaettu hänen viiteryhmissään Eduskunnassa. Myös hallituspuolueen kansanedustajan kommentti, jonka mukaan VTV:ssä on ”*huippuasiantuntijoita*”, vahvistaa käsitystä jaetusta luottamuksesta VTV:n pätevyYTEEN.

Kehuista huolimatta useat haastateltavat nostivat esiin tilanteita, joissa he eivät ole olleet samaa mieltä VTV:n kanssa. Erimielisyys ei kuitenkaan ole vaikuttanut heidän mielikuvaansa organisaation pätevyYdestä, sillä VTV:n näkökulmat ovat olleet perusteltuja ja neutraaleja. *”Ei minulla ole [tarkastusten] laadussa ollut mitään valittamista. En minä kaikista niistä huomioista ole samaa mieltä, mutta ei tarvitse ollakaan. Ne [huomiot] eivät kumpua siitä, että VTV ei ole tajunnut tai ei ole osannut.”* (Johtava virkamies, VM.)

Aiemman tutkimuksen mukaan riippumattomien organisaatioiden toiminnalle on ominaista, että niiden tuottama tieto aiheuttaa erimielisyyksiä. Yksittäiset erimielisyydet eivät kuitenkaan yleisesti vaikuta käsitykseen organisaatioiden luotettavuudesta. (Gibson 2015, 83.) Riippumattomien organisaatioiden toiminta pohjaa tietoperusteisuuteen, ja ammattimaisuus legitimoi toimintaa (Drori & Meyer 2008, 31–32). Tämä käy ilmi myös edellä olevasta VM:n virkamiehen vastauksesta. Koska VTV:n toiminnan katsotaan olevan ammattimaista, sitä pidetään luotettavana. Lähes kaikki vastaajat tuovat esiin, että VTV:n toiminta on objektiivista ja puolueetonta. Nämä ovat myös luottamuksen kannalta keskeisiä tekijöitä (Vibert 2007, 122–123).

VTV:n tilivelvollisuutta sidosryhmiä kohtaan selvitettiin kysymällä haastateltavilta, miten läpinäkyvää VTV:n toiminta heidän mielestään on ja pitäisikö virastolla olla heidän mielestään ulkoinen valvoja. Osa haastateltavista toi esille VTV:n roolin, johon kuuluu vaatii läpinäkyvyyttä muilta instituutioilta. *”Ei minulla varmaan ole syytä ajatella, että VTV olisi mitään muuta kuin läpinäkyvä, jos sen tehtävä on huolehtia muiden instituutioiden läpinäkyvyydestä ja tilivelvollisuudesta. Varmaan se itse toimii myöskin näiden vaateiden mukaisesti.”* (Oppositiopuolueen edustaja.) Samankaltainen näkemys tulee esiin myös tilivelvollisuutta käsittelevissä avovastauksissa. Koska VTV:n tehtävä on tarkastaa muun hallinnon läpinäkyvyyttä, oppositiopuolueen edustaja odottaa samaa myös VTV:ltä itseltään. Edustajan vastauksessa näkyy jälleen se, että hän suhtautuu VTV:hen positiivisesti, kunnes toisin todistetaan.

Vastauksissa näkyy, että kansanedustajat eivät ole kovinkaan paljon tekemisissä suoraan VTV:n kanssa, kun taas virkamiehet, joilla kaikilla on tuoretta kokemusta VTV:n kanssa toimimisesta, pohtivat läpinäkyvyyttä konkreettisemmin. Yksi haastatelluista virkamiehistä osallistui tarkastusprosessiin, jonka läpinäkyvyydessä olisi selvästi ollut parantamisen varaa. Hänen mukaansa tarkastusprosessi venyi, eikä virastolla ollut käsitystä siitä, mikä tilanne VTV:n puolella oli. Toisaalta hän antoi VTV:lle myös kiitosta toimivasta yhteistyöstä. Muilta virkamiehiltä saatu palaute liittyy myös sujuvaan yhteistyöhön. Prosessin läpinäkyvyydestä VTV sai haastateltavilta siis sekä kehuja että kehitysehdotuksia. Läpinäkyvyys on myös luottamuksen tekijä (Curtin & Meijer 2006, 109). Haastattelujen perusteella vastaajat pitävät VTV:tä pääosin läpinäkyvänä.

Ulkoisen valvojan tarpeeseen suhtauduttiin haastatteluissa eri tavoin. Yksikään haastateltava ei ollut sitä mieltä, että myös VTV:n toiminnan pitäisi olla ulkoisen tarkastusinstituution tarkastamaa. Oppositio puolueen edustajan mielestä Eduskunnan tarkastusvaliokunnan toiminta riittää takaamaan VTV:n toiminnan asianmukaisuuden. Hallituspuolueen kansanedustaja taas ei pitänyt Eduskunnan toimielinten vaikutusvaltaa VTV:n suuntaan kovin vahvana: *”ei neuvottelukunta pääse sinne [VTV:hen], se on sen varassa, mitä sille kerrotaan”*. Toisaalta tämä ei ole hallituspuolueen edustajan silmissä huono asia. Hänen mukaansa VTV ansaitsee toiminnalleen työrauhan, ja liika valvonta voi olla toiminnalle haitallista. Kommentista ilmenee, että hallituspuolueen kansanedustajan luottamus VTV:n toimintaa kohtaan on korkea, sillä hän luottaa toiminnan asianmukaisuuteen ilman valvontaa. Yleisestikin voidaan pohtia, johtuuko vastaajien jaettu käsitys ulkoisen valvojan tarpeettomuudesta siitä, että vastaajat luottavat VTV:hen. Vastaajat vaikuttavat hyväksyvän heikomman läpinäkyvyyden, kun luottamus muihin tutkittuihin tekijöihin on korkea.

Osa vastaajista nosti esiin riippumattomuuden turvaamisen ja ulkoisen valvonnan toteuttamisen välisen ongelman. Koska haastateltavat pitävät VTV:n riippumattomuutta erittäin tärkeänä, olisi heidän mielestään ongelmallista asettaa toiminta tiukkaan valvontaan, saati ohjaukseen. Vastaajien mielestä VTV:n tosiasiallisen riippumattomuuden turvaaminen on siis tärkeämpää kuin toiminnan tilivelvollisuuden varmentaminen. Lisäksi haastateltavat pohtivat valvonnan järjestämistä, joka heidän näkökulmastaan vaikuttaa hankalalta. Osa vastaajista on sitä mieltä, että valvonnan lisääminen vähentäisi VTV:n joustavuutta. *”Yhteiskunnan kehitys on niin arvaamatonta, että jos kauhean ennakolta määräten lukitaan, että mitä pitää tutkia ja seurata niin jää*

helposti näissä nopeissa käännteissä huomaamatta se, mitä olisi pitänyt tutkia.” (Oppositioapuolueen kansanedustaja.) Oppositioapuolueen kansanedustaja haluaa turvata VTV:lle riittävän liikkumavaran, jotta se voi keskittyä olennaisiin asioihin.

Haastattelujen perusteella VTV täyttää ISSAI 12 -standardin luotettavan tarkastusorganisaation vaatimukset hyvin. Erityisesti riippumattomuus, uskottavuus ja pätevyys saavat vastaajilta erittäin hyviä arvioita. Osa vastaajista pitää tilivelvollisuuden arviointia hankalana, koska mekanismia VTV:n tilivelvollisuuden arviointiin ei ole. VM:n virkamiehen mukaan VTV voisi demonstroida tilivelvollisuuttaan tekemällä esimerkiksi sisäisiä selvityksiä toiminnastaan. VTV:n läpinäkyvyys, joka tutkimuksessa katsottiin tilivelvollisuuden osaksi, toteutuu vaihtelevalla tasolla. Yhdenkään haastateltavan mielestä läpinäkyvyys ei kuitenkaan ole heikkoa.

Haastateltavat perustelevat luottamustaan VTV:hen asioilla, jotka ovat seurausta ISSAI-standardien noudattamisesta. Esimerkiksi VTV:n siirron Eduskunnan alaisuuteen katsottiin haastatteluissa vahvistavan riippumattomuutta. Siirto johtuu INTOSAI:n julkaisemasta Liman julistuksesta, joka korostaa tarkastusvirastojen riippumatonta asemaa (ISSAI 1, 4; 731/1999, 90§). Standardien vaikutus heijastuu siis luottamukseen vaikuttavien tekijöiden taustalla. Haastateltavat eivät kuitenkaan suoraan mainitse standardeja. Tämä vahvistaa käsitystä standardien välineellisestä asemasta ja heikentää käsitystä siitä, että pelkkä standardien käyttö suoraan vaikuttaisi organisaation uskottavuuteen (Ahrne & Brunsson 2014, 43–44).

Standardeilla on merkitystä, koska ne ohjaavat toimintaa luottamusta lisäävään suuntaan. Niillä ei ole kuitenkaan sellaista merkitystä VTV:n tapauksessa, että pelkkä standardien noudattamispäätös lisäisi organisaation uskottavuutta. Sidosryhmät eivät vaikuta tuntevan VTV:n noudattamia standardeja, eivätkä he tuo esille sitä, että VTV:n standardien noudattaminen olisi heille tärkeää. Viitekehyksen luoma kuva standardeista uskottavuuden ja luottamuksen tekijänä edellyttää, että sidosryhmät ovat tietoisia standardien noudattamisesta. Tämä mekanismi ei vaikuta toteutuvan VTV:n kohdalla. Standardien noudattaminen on kuitenkin tärkeää siinä mielessä, että niiden avulla toiminnasta tulee luotettavaa, kuten haastattelujen analyysi osaltaan osoittaa.

Sekä ISSAI-standardit että viitekehys korostavat VTV:n arvoa kansalaiselle. VTV:n katsotaan lisäävän luottamusta yhteiskunnassa, ja tämän taas nähdään sujuvoittavan yhteiskunnan toimintaa (Hay & Cordery 2016, 5; ISSAI 12, 4; Lupia 2003, 35;

Rosanvallon 2008 58–59). Tutkimuksen perusteella VTV:n työllä on kuitenkin suuri merkitys myös valtionhallinnossa ja Eduskunnassa. On kiinnostavaa, että nämä elimet jäävät suuressa osassa kirjallisuutta vähemmälle huomiolle. Onko vaikuttavampaa puhua kansalaisista kuin virkamiehistä? Tarkastustoiminnan merkitys yhteiskunnan toiminnan kannalta on selkeä. Teoriat riippumattomasta organisaatiosta ja ISSAI-standardit kuitenkin korostavat näkemystä, jossa kansalainen on aktiivinen toimija VTV:n rinnalla (Gibson 2015, 84–85; ISSAI 12, 4; Vibert 2007, 115). Tämän tutkimuksen perusteella kansalaisten käsitys VTV:stä vaikuttaa kuitenkin hataralta. Sen sijaan VTV:n vaikutus virkamiehiin ja Eduskuntaan vaikuttaa voimakkaalta. Pitäisivätkö standardin oletukset paremmin paikkaansa, jos vaikutusta kuvattaisiin virkamiehistön kansalaisten sijaan virkamiehistön kautta?

6.2.3 Kvalitatiivisen analyysin yhteenveto

Kvalitatiivisen analyysin perusteella sidosryhmät pitävät Valtiontalouden tarkastusvirastoa luotettavana. Luotettavuuteen liittyviä ISSAI-standardin vaatimuksia sekä luottamuksen tekijöitä arvioidaan positiivisesti sekä avovastauksissa että haastatteluissa. Kummassakin kvalitatiivisen tutkimuksen osassa aineistosta löytyy kuitenkin myös luottamuksen tekijöihin kohdistuvaa kritiikkiä. Mainetutkimuksen avovastaukset sisältävät sekä positiivisesti että negatiivisesti sävyttyneitä arvioita. Positiivisten arvioiden lukumäärä on kuitenkin suurempi, eikä kaikissa tutkituissa luokissa ilmennyt lainkaan kielteisiä arvioita. Lisäksi luotettavuutta kommentoitiin avovastauksissa myönteiseen sävyyn.

Haastateltavat jakavat positiivisen käsityksen VTV:stä koskien jokaista tutkittua teemaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivätkö haastateltavat olisi antaneet myös kritiikkiä VTV:n toiminnasta. Kaikkien haastateltavien kokemukset eivät ole olleet yksinomaan positiivisia, mikä johtui esimerkiksi mielipide-eroista ja tarkastusten lopputuloksista. Tällä ei kuitenkaan näytä olevan suurempaa vaikutusta VTV:tä kohtaan koettuun luottamukseen. Vastaajat ovat yllättävänkin yksimielisiä siitä, että luotettavuutta mittaavat tekijät täyttyvät VTV:n kohdalla varsin hyvin.

Ainoastaan tilivelvollisuus ei vastauksien perusteella vaikuta toteutuvan täydellisesti. Vastaajat vaikuttavat kuitenkin hyväksyvän tilanteen, sillä luottamus VTV:hen on

kaikesta huolimatta korkea. Mikäli sama ajattelutapa on yleistettävissä myös avovastausten analyysiin, voidaan ajatella, että vaikka luottamuksen tekijöistä esitettiin myös negatiivisia arvioita, niiden vaikutus koettuun luottamukseen kokonaisuudessaan ei välttämättä ole negatiivinen. Tulkintaa tukee myös aiemmissa tutkimuksissa esitetty havainto siitä, etteivät yksittäiset erimielisyydet riippumattoman organisaation tekemien päätösten kanssa vaikuta kansalaisten tuntemaan yleiseen hyväksyntään organisaatiota kohtaan (Gibson 2015, 112).

Haastatteluissa ilmeni eroja virkamiesten ja kansanedustajien, ja hallitus- ja oppositiopuolueen edustajien välillä. Kvantitatiivisessa analyysissä eroa Eduskuntapuolueiden välillä ei voitu tehdä, sillä tietoa vastaajien jakautumisesta puolueittain ei ole. Erot eivät olleet mielipiteissä, vaan enemmänkin siinä, miten vastaajat käsittelivät kysymyksiä. Valtionhallintoa edustavat haastateltavat suhtautuivat kysymyksiin varauksellisemmin ja pyrkivät käsittelemään asioita enemmän yleisellä tasolla. Virkamieshaastateltavat toimivat virkamiehen roolissa, ja esittivät harvemmin omia mielipiteitään. He välttivät vahvoja kannanottoja, yhtä johtavassa asemassa olevaa virkamiestä lukuun ottamatta. Poliitikot puolestaan olivat valmiimpia tuomaan esiin oman mielipiteensä, ja tekemään kärjistetympiä huomioita. Haastattelut siis tukevat käsitystä sidosryhmien erilaisista tavoista suhtautua VTV:hen. Sen sijaan haastattelut eivät tue sidosryhmäkyselyssä esiin tullutta jakautumista selvästi positiivisempaan ja negatiivisempaan ryhmään.

Vastaajajoukon ollessa pieni on otettava huomioon, että erot voivat johtua myös vastaajien persoonasta, ja haastateltavien henkilökohtainen näkemys korostuu aineistossa. Kuitenkin vastaajat pyrkivät vastaamaan kysymyksiin institutionaalisen asemansa, eivät henkilönsä kautta. Tämä ilmeni esimerkiksi siinä, että oman mielipiteen tueksi nostettiin usein yleisiä käsityksiä omasta organisaatiosta. Virkamiehet ja kansanedustajat kohtaavat VTV:n hyvin erilaisissa tilanteissa ja erilaisista asemista. Virkamiehet ovat yleensä tarkastuksen kohde, ja he kykenevät arvioimaan tarkastusprosessia ja tarkastusten tuloksia. Kansanedustajat taas tukeutuvat tarkastusvirastoon asiantuntijoina, mutta myös arvioivat sen toimintaa. Heille VTV näyttäytyy julkaisujen, kuten tarkastus- ja vuosikertomusten kautta.

Erot näkökulmissa heijastuvat vastauksiin. Virkamiesten näkökulma kysymyksiin on käytännönläheisempi, sillä he kohtaavat tarkastajia käytännön työssä. Kansanedustajat taas arvioivat suurempia linjoja. Tämän vuoksi virkamiehet ovat esimerkiksi voineet

arvioida VTV:n yksittäistä suoritusta juuri heidän organisaatiossaan, ja tämä taas on heijastunut sidosryhmäkyselyn vastauksiin negatiivisempina sävynä. Kansanedustajat taas arvioivat VTV:tä julkaisujen lisäksi sen julkisuuskuvan ja maineen perusteella. VTV:n maine, joka haastattelujen perusteella on hyvä ja takaa VTV:lle uskottavuutta yhteistyötilanteissa, on myös voinut vaikuttaa sidosryhmäkyselyn tuloksiin, onhan maineella vaikutusta käsitykseen organisaation luotettavuudesta (King & Whetten 2008, 192–193). Haastatteluun valittiin VTV:n tuntevia ja sen kanssa tekemisissä olleita henkilöitä. Eduskunnassa ja valtionhallinnossa on kuitenkin paljon sellaisiakin, jotka eivät ole juuri lainkaan tekemisissä VTV:n kanssa. Tämä voi selittää haastattelun ja sidosryhmäkyselyn sävyeroja. Sidosryhmäkyselyssä esiin tulleista mielipide-eroista haastatteluissa ei näkynyt merkkejä, vaan kaikki edustetut ryhmät arvioivat VTV:tä yhtä positiivisesti. Vastaajaryhmien välillä on siis eroja, muuta kvalitatiivinen analyysi ei tue kvantitatiivisessa analyysissä ilmenneitä eroja luottamuksen tasossa vastaajaryhmien välillä.

Vaikka haastatteluihin pyrittiin tietoisesti valitsemaan myös VTV:tä kriittisesti arvioivia vastaajia, ei negatiivisia arvioita toiminnasta tullut esiin käytännössä lainkaan. Haastateltavat esittivät kyllä kehitysehdotuksia, mutta suhtautuivat yleisesti ottaen myönteisesti VTV:n toimintaan. Haastattelut siis vahvistavat jo aikaisemmasta analyysistä ilmenevää käsitystä siitä, että sidosryhmien käsitys VTV:stä on kokonaisuudessaan positiivinen. Luotettavaan tarkastusorganisaatioon liittyvät vaatimukset siis näyttäisivät täyttyvän.

Luottamuksen tekijät ovat vahvasti esillä sekä avovastausten analyysissä että haastattelujen analyysissä. Erityisen selkeästi luottamus vaikuttaa liittyvän riippumattomuuteen sekä toiminnan objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen ja VTV:n toiminnan arvostukseen. Nämä tekijät näyttävät liittyvän luottamukseen VTV:n kohdalla lähinnä positiivisessa mielessä, eli ne toteutuvat vastaajien mukaan hyvin. VTV:n mainetta käsitteleviä vastauksia ei esiinny avovastauksissa tai haastatteluissa, mutta organisaation hyvä maine tulee implisiittisesti esiin erityisesti haastatteluissa. Voidaan olettaa, että positiiviset arviot VTV:stä yleisesti viittaavat myös positiiviseen maineeseen.

Joihinkin luottamuksen tekijöihin liittyy analyysin perusteella myös negatiivisia arvioita. Mikäli ajatellaan, että VTV:tä kohtaan tunnettu luottamus perustuu luottamuksen tekijöiden toteutumiseen, toteuttamatta jääminen on selkein riski VTV:n luotettavuudelle. Erityisesti läpinäkyvyys ja tehokkuus ovat luottamuksen tekijöitä, joiden puutteellisesta

toteuttamisesta VTV sai negatiivisia arvioita. Negatiivisissa arvioissa VTV:n läpinäkyvyydestä korostuvat viraston tavoittamattomuus ja toisaalta liiallinen, huomionhakuinen medianäkyvyys. Rothsteinin mukaan valtion instituutioiden luotettavuuteen vaikuttaa se, että ne eivät ota kantaa eivätkä osallistu poliittisiin keskusteluihin (Rothstein 2005, 109). Tehokkuuteen liittyvät negatiiviset arviot antavat VTV:n toiminnasta turhantarkan ja hitaan kuvan. Toisaalta läpinäkyvyys ja tehokkuus keräsivät myös positiivisia arvioita, ja varsinkin läpinäkyvyyden kohdalla positiivisia arvioita oli enemmän kuin negatiivisia. Tehokkuuteen liittyviä arvioita esiintyi yleisesti ottaen vähän.

Tehokkuus on luottamuksen tekijänä siinä mielessä kiinnostava, että myös sen toteutumiselle vastakkaiset, siis kiireettömyyteen ja hitauteen viittaavat arviot tulivat vastauksissa esille positiivisessa mielessä. Tehokkuus ei vaikutakaan olevan yksiselitteisesti positiivinen arvo, vaan VTV:n toiminta voi saada kiitosta myös tehokkuusajattelulle vastakkaisesta toiminnasta. Tämä havainto on vastakkainen tehokkuutta ja tuloksellisuutta korostavalle NPM-ajattelulle, johon myös standardien noudattamisen seuraaminen liittyy. (Pollitt & Bouckaert 2011, 11; Power 2003, 189; Rosanvallan 2013, 132).

Vaikuttaa siltä, että joitakin luottamuksen tekijöitä voidaan käsitellä toiminnan parannuskohteina, vaikka ne tulevat esiin myös luottamusta tukevin ominaisuuksina. VTV:tä pidetään siis luotettavana, vaikka luottamuksen tekijät eivät kaikilta osin täyty. Asia voidaan nähdä myös niin päin, että vaikka VTV kykenisi korjaamaan luottamukseen liittyviä puutteita, ei luottamuksen paraneminen olisi itsestään selvää. Toiminnan vaikutusta ei voida arvioida varmasti, kun luottamus on jo valmiiksi korkealla tasolla. Vaikuttaakin siltä, että tutkimuksessa esitelty luottamuksen tekijät eivät kykene täysin selittämään organisaatiota kohtaan tunnettua luottamusta. Tämä tulos oli myös oletettavissa, sillä luottamus on suunnattoman monimutkainen ilmiö, eikä sen toteutumista voida täysin kuvata muutaman toiminnan ominaisuuden avulla.

Mikäli korkea luottamus VTV:tä kohtaan ei selity tutkimuksessa esitetyillä luottamuksen tekijöillä, voidaan vastausta etsiä luottamuksen institutionalisoitumisesta. Koska sosiaalinen luottamus ja luottamus instituutioihin on Suomessa korkealla tasolla, voivat vastaajat suhtautua myös tarkastusvirastoon lähtökohtaisesti positiivisesti tai melko positiivisesti. Tällainen asennoituminen tulee esille erityisesti haastatteluissa. Jos instituutioihin luottaminen on vastaajan sosiaalisessa ympäristössä normalisoitunutta

toimintaa, on institutionaalisen isomorfismin mekanismien seurauksena todennäköistä, että myös vastaaja suhtautuu instituutioihin positiivisesti ja lähtökohtaisesti luottaen.

Voidaankin pohtia, kuinka suuri osa VTV:n nauttimasta luottamuksesta on peräisin VTV:n omasta toiminnasta ja kuinka paljon se voi itseään kohtaan tunnettuun luottamukseen vaikuttaa. Jos luottamus instituutioihin on institutionalisoitunut suomalaisen kulttuuriin, säilyy luottamus todennäköisesti melko korkeana, ellei sitä erityisesti vahingoita jokin. Luottamus VTV:tä kohtaan on tutkimuksen perusteella hyvä, vaikka kaikki tutkimuksessa käsitellyt luottamuksen tekijät eivät vaikuta toteutuvan täysin. Esimerkiksi standardien merkitys luottamukselle jää tutkimuksen perusteella epäselväksi. Toisaalta standardit voivat vaikuttaa taustalla muokkaamalla toiminnasta luotettavaa, mutta toisaalta standardien noudattaminen ei vaikuta liittyvän vastaajien luotettavaan VTV-kuvaan. Onkin kiinnostavaa pohtia, menettäisikö VTV sidosryhmien luottamuksen, jos se lakkaisi seuraamasta standardeja.

7 Päätelmät

Tämä tutkielma on selvittänyt vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Miten luotettavana sidosryhmät pitävät Valtiontalouden tarkastusvirastoa?
- 2) Onko sidosryhmien välillä eroja suhtautumisessa tarkastusvirastoon? Mikä selittää eroja?
- 3) Ovatko tutkimuksessa esitetyt luottamuksen tekijät relevantteja Valtiontalouden tarkastusviraston kannalta?

Ensimmäinen tutkimuskysymys selvittää VTV:n luotettavuutta sidosryhmien näkökulmasta. Tutkielman perusteella sidosryhmät pitävät Valtiontalouden tarkastusvirastoa analyysitavasta riippuen melko luotettavana tai erittäin luotettavana. Vuonna 2013 toteutettu sidosryhmäkysely osoittaa, että tarkastusviraston luotettavuus on ainakin melko hyvää. Vuonna 2018 toteutetut haastattelut kertovat, että virasto on erittäin luotettava. Tutkimuksen perusteella ISSAI 12 -standardin vaatimukset luotettavalle tarkastusvirastolle täyttyvät tutkimustavasta riippuen melko hyvin tai erittäin hyvin. Eri analyysitapojen tuottamat erilaiset tutkimustulokset osoittavat tutkimuksessa käytetyn triangulaation arvon: käyttämällä vain toista menetelmää tutkimuksen tulos olisi hyvin erilainen. Tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä määritellyt luottamuksen tekijät, jotka ovat ISSAI-standardeja yksityiskohtaisempia, täyttyvät osittain. Huolimatta siitä, että kaikki luottamuksen tekijät eivät täyty tai niitä ei mainita vastauksissa, VTV:n luotettavuus on tutkimuksen perusteella selvästi korkealla tasolla.

Vaikka kaikki viitekehyksessä esitelty luottamukseen vaikuttavat tekijät eivät tule esiin tutkimuksessa, vaikuttaa VTV täyttävän luotettavan tarkastusorganisaation standardin hyvin. Tämän tiedon julkaisemisella saattaisi jo yksinään olla vaikutusta sidosryhmien valmiuteen luottaa tarkastusvirastoon, sillä standardien noudattamisella pitäisi olla vaikutusta organisaatioiden luotettavuuteen (Sztompka 2000, 44). Standardien arvoa voi kuitenkin tutkimuksen antaman aineiston perusteella kyseenalaistaa. Tarkoitus ei ole mitätöidä standardien arvoa organisaatiolle, mutta yksikään tutkimuksen avokysymyksiin tai haastatteluihin osallistuneista, yhteensä 256 vastaajasta ei vetoa standardeihin luottamuksen perusteena. Voidaan pohtia, ovatko vastaajat edes tietoisia siitä, että VTV noudattaa standardeja. Tästä huolimatta luottamus organisaatioon on korkeaa.

Erot vastauksissa vuosien 2013 ja 2018 välillä voivat johtua tutkimusten erilaisuudesta. Sidosryhmäkyselyllä on alun perin selvitetty VTV:n mainetta, kun taas haastattelukysymykset luotiin tätä tutkimusta varten. Siksi vastauksetkin ovat

haastatteluissa suurempia. Mikäli sidosryhmäkyselyssä olisi kysytty esimerkiksi ”kuinka luotettavana pidät Valtiontalouden tarkastusvirastoa”, voitaisiin vertailua pitää selkeämpänä. Lisäksi tutkimusten väliin jää viisi vuotta. Tämän tutkimuksen valossa VTV:n luotettavuus on parantunut, mutta arvio olisi tarkempi, mikäli vuoden 2013 tutkimus olisi toistettu vuonna 2018. Haastatteluissa vastaajilla on myös ollut mahdollisuus muotoilla mielipiteensä itse, eivätkä vastauksia ole rajoittaneet erilaiset järjestysasteikot.

Koska kaikki viitekehyksessä esitetyt luottamuksen tekijät eivät täyty tutkimuksen perusteella täysin, mutta luottamus VTV:tä kohtaan vaikuttaa silti korkealta, voidaan pohtia, mikä muu vaikuttaa luottamukseen VTV:tä kohtaan. Tutkimuksen viitekehyksessä tuodaan esiin kulttuurin ja institutionalisoituneiden normien vaikutus instituutioita kohtaan tunnettavaan luottamukseen. Asiantuntijuutta arvostava kulttuuri lisää asiantuntijaorganisaatioita kohtaan tunnettua arvostusta ja luottamusta. Luottamusta lisää myös tietoperusteisuus, ja erityisesti haastatteluissa vastaajat nostavat esiin tekijöitä, jotka vahvistavat käsitystä tietoa arvostavan maailmankulttuurin vaikutuksesta. (Drori & Meyer 2008, 31–32; Meyer ym. 1997, 173.)

Rationaalisuutta ja tietoperusteisuutta arvostava kulttuuri vaikuttaisi siis lisäävän asiantuntijaorganisaatioita kohtaan tunnettua luottamusta. Instituutioihin luotetaan myös muista syistä. Erityisesti yhteiskunnissa, joissa yleinen sosiaalinen luottamus on korkealla tasolla, luottamus muiden ihmisten hyväntahtoisuuteen heijastuu myös luottamuksena instituutioihin (Tan & Tambyah 2010, 357; Rothstein 2005, 109). Suomalaisessa yhteiskunnassa yhdistyy monia sosiaalista luottamusta lisääviä piirteitä (Delhey & Newton 2005, 311), mikä voi osaltaan selittää sitä, että luottamus instituutioihin on Suomessa korkealla tasolla (Marozzi 2015, 892–893). Korkea luottamus instituutioihin heijastuu hyvin todennäköisesti myös luottamukseen VTV:tä kohtaan. Tätä olettamusta tukee erityisesti kansalaiskyselyn tulos, jossa VTV:tä heikosti tuntevat kansalaiset ovat valmiita pitämään sitä hyvin merkittävänä.

Tutkielman toinen tutkimuskysymys selvittää sidosryhmien välisiä eroja suhtautumisessa VTV:hen. Tutkimuksen kvantitatiivisessa osiossa selvisi, että sidosryhmien välillä on eroja suhtautumisessa tarkastusvirastoon. Eduskuntaan kuuluvat vastaajat valitsivat toistuvasti positiivisempia vastauksia kuin valtionhallinto tai media. Kun Eduskunnan vastausten moodi oli hieman ”melko hyvän” yläpuolella, valtionhallinnon moodi taas oli hieman ”melko hyvän” alapuolella. Ero on siis selkeä, mutta ei kovin suuri. Vastausten

sävyt erosivat toisistaan myös haastatteluissa, joissa keskityttiin Eduskunnan ja valtionhallinnon välisiin mielipide-eroihin.

Tutkimuksen haastatteluosassa pyrittiin etsimään kvantitatiivisessa osassa selvinneitä eroja ja mahdollisia selittäviä tekijöitä. Haastatteluissa ei ilmennyt eroja tyytyväisyydessä tarkastusvirastoon tai kokemuksessa sen luotettavuudesta. Haastateltavat olivat poikkeuksetta tyytyväisiä ja pitivät virastoa luotettavana. Vastauksissa oli kuitenkin sävyeroja, jotka voivat selittää näkemyseroja kvantitatiivisen tutkimuksen vastauksissa.

Haastatteluissa ilmeni keskeinen ero kansanedustajien ja virkamiesten välillä: kansanedustajat esittivät vahvempia mielipiteitä ja tarkastelevat VTV:tä melko etäältä. Virkamiehet taas vastasivat enemmän asia- kuin arvoperusteisesti, ja heidän vastauksistaan ilmeni selvästi asema VTV:n tarkastusten kohteena. Tutkimuksen tulos vastaa siis hypoteesia siitä, että erot kvantitatiivisen osan tuloksissa johtuvat vastaajien erilaisista näkökulmista tarkastusviraston käsittelyyn. Kansanedustajat eivät ole VTV:n tarkastusten kohde, ja heille virasto edustaa kumppania ja riippumatonta tiedon tuottajaa, johon voi tukeutua poliittisia kysymyksiä tarkasteltaessa. Haastattelujen perusteella lähinnä VTV:n yhteistyöelimissä toimivat kansanedustajat, kuten tutkimukseen haastateltu oppositiopuolueen edustaja, ovat tekemisissä viraston kanssa, ja muille kansanedustajille virasto näyttäytyy julkaisujensa kautta.

Valtionhallinto on tarkastusten kohde, ja vaikka tarkoitus on parantaa valtion organisaatioiden toimintaa, voivat virkamiehet kokea tarkastukset häiritseviksi tai työtään kyseenalaistaviksi. Lisäksi tarkastusten tulokset voivat olla virkamiehen näkökulmasta virheellisiä, ja korjausehdotukset tehottomia. Sidosryhmäkyselyssä osa valtionhallinnon vastauksista on sävyltään hyvin negatiivisia, ja syyt voivat löytyä esimerkiksi edellä mainituista seikoista. Haastatteluissa valtionhallinnon haastateltavat suhtautuivat VTV:hen kuitenkin erittäin positiivisesti. Hallinnon edustajat arvostavat itse omaa toimintaansa ja kokevat olevansa samalla asialla VTV:n kanssa. Aseman ei siis haastattelujen perusteella koeta olevan VTV:lle alisteinen, eikä tarkastusvirastoa pelätä. Sen toimintaa arvostetaan ja sen kanssa tehdään yhteistyötä. Kuitenkin asema tarkastusten ja arvioinnin kohteena sekä Eduskuntaan verrattuna suurempi henkilökohtaisten kontaktien määrä VTV:n tarkastajien kanssa näyttää vaikuttavan vastauksiin.

Mikäli haastattelujen pienellä otannalla selitetään sidosryhmäkyselyssä esiintyvää eroa suhtautumisessa VTV:hen, kyse ei siis ole erosta mielipiteissä, vaan näkökulmissa ja tavoissa tarkastella kysymyksiä. Haastattelujen perusteella haastateltavat pitävät VTV:tä erittäin luotettavana toimijana.

Tutkielman kolmas tutkimuskysymys selvittää, ovatko viitekehyksessä esitetyt luottamuksen tekijät relevantteja VTV:n kannalta. Tutkimuksessa esitelty luottamuksen tekijät vaikuttavat pääosin relevanteilta VTV:tä kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta. Legitimiteettiin ja siten myös luotettavuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat organisaation hyvä maine ja sen tehtävien kunnioitus, toiminnan puolueettomuus, objektiivisuus ja tehokkuus, riippumattomuus, sekä toiminnan läpinäkyvyys ja tilivelvollisuus. Standardit liittyvät sekä toiminnan legitimiteettiin, että sen luotettavuuteen, samoin kuin muutkin edellä mainitut luottamuksen tekijät.

Eriyisesti riippumattomuuden yhteys luottamukseen tulee ilmi kvantitatiivisessa osassa, jossa se saa tutkituista teemoista parhaan arvion, sekä kvalitatiivisessa osassa, jossa kommentit VTV:n riippumattomuuden suhteen ovat yksinomaan positiivisia. Riippumattomuuden vaarantuminen on myös selkeä uhka luotettavuudelle. Tämä näkyy esimerkiksi haastattelujen analyysistä saaduissa tuloksissa, kun haastateltavat pitävät riippumattomuuden suojelemista muita luottamuksen tekijöitä tärkeämpänä asiana. Riippumattomuus vaikuttaa selkeästi olevan VTV:n luotettavuuden tekijä.

VTV:n hyvä maine ja sen tehtävien kunnioittaminen tulevat implisiittisesti esille sekä haastatteluista että avovastauksista. Joissakin avovastauksissa kunnioitettavuus liitetään myös suoraan luotettavuuteen. Haastatteluissa haastateltavat tuovat esille VTV:n merkityksen esimerkiksi päätöksenteon kannalta sekä VTV:n antamien suositusten kunnioituksen valtionhallinnossa. Myös kansalaiskyselystä saatava käsitys VTV:n merkittävydestä on selkeä. Kvantitatiivisessa osassa VTV:n uskottavuus saa arvioksi ”melko hyvä”. VTV:n hyvä maine ja sen tehtävien kunnioittaminen tulevat siis kaikissa tutkimuksen osissa esiin yhdessä luottamuksen kanssa. Näin ollen voidaan todeta, että ne ovat VTV:n kannalta relevantteja luottamuksen tekijöitä.

Toiminnan puolueettomuutta ja objektiivisuutta tutkitaan kvantitatiivisen analyysin menetelmillä sekä uskottavuuden että pätevyyden osalta, sillä tämän luottamuksen tekijän katsotaan liittyvän kumpaankin teemaan. Kumpikin teema saa arvosanakseen ”melko hyvä”. Avovastauksissa puolueettomuus ja objektiivisuus eivät tule eksplisiittisesti esiin

yhdessäkään VTV:tä positiivisesti arvioivassa vastauksessa. Sen sijaan joissakin negatiivisissa vastauksissa objektiivisuus kyseenalaistetaan. Objektiivisuus vaikuttaakin olevan luottamuksen tekijä, jonka toteutumisen epäily heikentää myös VTV:tä kohtaan tunnettua luottamusta. Tällöin objektiivisuuden toteutuminen vahvistaa luottamusta. Tämä käy ilmi haastatteluissa, joissa myös puolueettomuus nousee esille VTV:lle relevanttina luottamuksen tekijänä.

Läpinäkyvyyttä luottamuksen tekijänä voidaan tutkia kvantitatiivisessa analyysissä tilivelvollisuuden teeman kautta. Kaikki tilivelvollisuuteen liittyvät väittämät eivät liity läpinäkyvyyteen, mutta erityisesti yhteistyön toimivuutta ja viestinnän avoimuutta mittaavat kysymykset viittaavat käytännössä suoraan läpinäkyvyyteen. Tilivelvollisuuden teema saa tutkituista teemoista heikoimman arvosanan, mutta varsinkin viestinnän avoimuutta mittaavan kysymyksen vastaukset ovat kokonaisuutta positiivisempia. Läpinäkyvyyttä voidaankin pitää kvantitatiivisen analyysin perusteella melko hyvänä. Avovastauksissa läpinäkyvyys kerää sekä positiivisia, että negatiivisia arvioita. Sama toistuu myös haastatteluissa. Läpinäkyvyys vaikuttaakin olevan VTV:lle relevantti luottamuksen tekijä, jonka toteuttamisessa sillä olisi jonkin verran parannettavaa.

Tilivelvollisuuden relevanssi luottamuksen tekijänä on epävarmempi kuin edellä esiteltujen tekijöiden, koska erityisesti haastatteluissa haastateltavat ovat valmiita luottamaan VTV:hen, vaikka sen toiminnan tilivelvollisuutta ei voida todentaa. Tilivelvollisuuden saamat arviot ovat tutkimuksen aineistossa melko harvassa, ja pääasiallinen tulos tilivelvollisuuden arvioinnista on se, että sen arviointi on hankalaa. Tämä käy ilmi esimerkiksi kvantitatiivisen tutkimuksen kysymyksestä ”VTV arvioi kriittisesti toimintaansa ja kehittää sitä”, jossa yli 10 prosenttia kaikista vastaajaryhmistä valitsi vaihtoehdoksi ”en osaa arvioida”. Tutkimuskirjallisuudessa tilivelvollisuus kuitenkin liitetään luottamukseen (Greiling 2014, 617). Varsinkin haastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että muuten korkea luottamus paikkaa joitakin puutteita muissa, vähemmän olennaisissa luottamuksen tekijöissä.

Tehokkuusajattelulle luottamuksen tekijänä löytyy tutkimuksesta argumentteja sekä puolesta että vastaan. VTV saa haastatteluissa kiitosta tutkimusvaiheen ja tutustumisen kiireettömyydestä. Vastaajat kokevat, että heille annetaan riittävästi aikaa. Toisaalta VTV saa palautetta siitä, että tarkastusten tulokset tulevat liian myöhään. On siis hyvä, että kohteesta kerätään tietoa huolellisesti ja kohdetta kuunnellen, mutta tarkastusraportin

pitäisi kuitenkin valmistua nopeammin. Tutkimuksen perusteella ei ole selvää, että tehokkuuden puute vähentäisi VTV:n luotettavuutta. Tämän vuoksi tehokkuutta ei voida pitää relevanttina luottamuksen tekijänä.

Standardien noudattamisen tutkiminen luotettavuuden tekijänä on osoittautunut tutkimuksen perusteella hankalaksi. Standardit määritellään tutkimuskirjallisuudessa VTV:n kannalta olennaisiksi monilla tavoilla. Niiden noudattamisen katsotaan olevan myös yksi toiminnan hyväksyttävyyttä, siis legitimitettä, lisäävistä tekijöistä (Deephouse & Suchman 2008, 67; King & Whetten 2008, 192). Standardien noudattaminen ei kuitenkaan tule esille yhdessäkään tutkimusaineistoon kuuluvassa vastauksessa. Tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että standardien arvo VTV:lle on välineellinen, ja standardien noudattaminen ohjaa organisaation toimintaa luotettavampaan suuntaan. Olisi kuitenkin kiinnostavaa tutkia standardien noudattamisen merkitystä enemmän ja liittää esimerkiksi kysymys standardien merkityksestä seuraavaan VTV:n sidosryhmilleen teettämään tutkimukseen.

Tutkimus Valtionalouden tarkastusviraston luotettavuudesta sen noudattamien standardien perspektiivissä on lajissaan ensimmäinen. Tutkimuksen aikana se herätti kiinnostusta monissa valtionhallinnon toimijoissa. Viesti on yleisesti se, että monet toimijat ovat kiinnostuneita niitä kohtaan tunnetusta luottamuksesta ja vastaavaa tutkimusta olisi syytä tehdä enemmän. Valtionhallinnon eri yksiköiden luotettavuuden tutkiminen olisikin kiinnostavaa esimerkiksi laajempien, OECD:n tarjoamien luotettavuuden mittareiden avulla. Tutkimuksesta olisi varmasti myös hyötyä yksiköiden strategiatyössä. Toivon tämän tutkimuksen tuottavan Valtionalouden tarkastusvirastolle hyödyllistä tietoa seuraavan strategiakauden tavoitteiden suunnitteluun. Uskon tutkimuksesta olevan hyötyä myös muille valtionhallinnon yksiköille, sillä luottamuksen institutionalisoitumisen myötä on selvää, että monet tutkimuksen tulokset voivat antaa suuntaviivoja myös muiden valtion organisaatioiden tilanteen arviointiin.

LÄHTEET

Ahrne, G. & Brunsson, N. 2008(a). *Meta-organizations*. Edward Elgar Publishing Limited.

Ahrne, G. & Brunsson, N. 2008(b). Organizing the World. Teoksessa Djelic, Marie-Laure & Kerstin Sahlin-Andersson (toim.), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press. 74–94.

Ahrne, G. & Brunsson, N. 2014. The Travel of Organization. Teoksessa Gili S. Drori, Markus A. Höllerer, and Peter Walgenbach (toim.) *Global Themes and Local Variations in Organization and Management. Perspectives on Glocalization*. New York: Routledge. 39–51.

Banerjee, S. & Bowie, N. E. & Pavone, C. 2006. An Ethical Analysis of the Trust Relationship. Teoksessa Reinhard Bachmann & Akbar Zaheer (toim.) *Handbook of Trust Research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 303–316.

Bornstein, B. H. & Tomkins, A. J. 2015. Institutional Trust: an Introduction. Teoksessa B.H. Bornstein, A.J. Tomkins (toim.), *Motivating Cooperation and Compliance with Authority*. Springer International Publishing Switzerland. 1–11.

Bovens, M. & Schillemans, T. & Goodin, R. E. 2014. Public Accountability. Teoksessa Mark Bovens & Robert E. Goodin & Thomas Schillemans (toim.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press. 1–20.

Cummings, L.L. & Bromiley, P. 1996. The organizational trust inventory (OTI): development and validation. Teoksessa R. M. Kramer & T. R. Tyler (toim.), *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*. Thousand Oaks, CA: Sage. 302–330.

Curtin, D. & Meijer, A. J. 2006. *Does Transparency Strengthen Legitimacy?* Information Polity 11, 109–122.

Deephouse, D. L. & Carter, S. M. 2005. *An Examination of Differences Between Organizational Legitimacy and Organizational Reputation*. Journal of Management Studies 42:2, 329–360.

Deephouse, D. L. & Suchman, M. 2008. Legitimacy in Organizational Institutionalism. Teoksessa Royston Greenwood & Christine Oliver & Kerstin Sahlin & Roy Suddaby (toim.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Lontoo: SAGE. 49–77.

Delhey, J. & Newton, K. 2005. *Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?* European Sociological Review 21:4, 311–327.

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. 1983. *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. American Sociological Review 48:2, 147–160.

Djelic, M. & Sahlin-Andersson, K. 2008. Introduction: a World of Governance: the Rise of Transnational Regulation. Teoksessa Djelic, Marie-Laure & Kerstin Sahlin-Andersson (toim.), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press. 1–28.

Drisko, J. & Maschi, T. 2015. *Content Analysis*. New York: Oxford University Press.

Drori, G. & Höllerer, M. & Walgenbach, P. 2014. The Glocalization of Organization and Management. Issues, Dimensions, and Themes. Teoksessa Gili S. Drori, Markus A. Höllerer, and Peter Walgenbach (toim.) *Global Themes and Local Variations in Organization and Management. Perspectives on Glocalization*. New York: Routledge. 3–23.

Drori, G. & Meyer, J. 2008. Scientization: Making a World Safe for Organizing. Teoksessa Djelic, Marie-Laure & Kerstin Sahlin-Andersson (toim.), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press. 31–52.

Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Gibson, J. L. 2015. Legitimacy Is for Losers: The Interconnections of Institutional Legitimacy, Performance Evaluations, and the Symbols of Judicial Authority. Teoksessa B.H. Bornstein, A.J. Tomkins (toim.), *Motivating Cooperation and Compliance with Authority*. Springer International Publishing Switzerland. 81–116.

Giddens, A. 1990. *The Consequences of Modernity*. California: Stanford University Press.

Hardin, R. 2001. Conceptions and explanations of trust. Teoksessa Katherine S. Cook (toim.), *Russell Sage foundation series on trust, Vol. 2. Trust in society*. New York: Russell Sage Foundation. 3–39.

Harisalo, R., Stenvall, J. 2001. *Luottamus kansalaisyhteiskunnan peruskivenä. Kansalaisten luottamus ministeriöihin*. Helsinki: Edita Oyj.

Hay, D. & Cordery, C. 2016. *The Value of Public Sector Audit: Literature and History*. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2895809>.

Hegtvedt, K. A. 2015. Creating Legitimacy: The Interrelated Roles of Justice and Trust. Teoksessa B.H. Bornstein, A.J. Tomkins (toim.), *Motivating Cooperation and Compliance with Authority*. Springer International Publishing Switzerland. 55–80.

Heikkilä, T. 2014. *Tilastollinen tutkimus*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Holopainen, M. Pulkkinen, P. 2002. *Tilastolliset menetelmät*. Porvoo: WSOY.

International Organization of Supreme Audit Institutions. 2016. *Auditing guidelines*.
<http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm>
Luettu 19.11.2018.

International Organization of Supreme Audit Institutions. 1977. *ISSAI 1: The Lima Declaration*. Kööpenhamina: INTOSAI.

International Organization of Supreme Audit Institutions. 2012. *ISSAI 12 : The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens*. Kööpenhamina: INTOSAI.

King, B. G. & Whetten, D. A. 2008. *Rethinking the Relationship Between Reputation and Legitimacy: A Social Actor Conceptualization*. Corporate Reputation Review 11:3, 192–207.

Koskinen, I., Alasuutari, P., Peltonen, T. 2005. *Laadulliset menetelmät kauppatieteissä*. Tampere: Vastapaino.

Listhaug, O & Ringdal, K. 2008. Trust in Political Institutions: The Nordic Countries Compared with Europe. Teoksessa Heikki Ervasti, Torben Fridberg, Mikael Hjerm & Kristen Ringdal (toim.) *Nordic Social Attitudes in a European Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar. 131–155.

Lewicki, R.J. & Bunker, B. 1996. Developing and maintaining trust in work relationships. Teoksessa R. M. Kramer & T. R. Tyler (toim.), *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 114–139.

Maggetti, M. Papadopoulos, Y. 2016. *The Principal-Agent Framework and Independent Regulatory Agencies*. Political Studies Review 16:3, 172–183.

Marozzi, M. 2015. *Measuring Trust in European Public Institutions*. Social Indicators Research 123:3, 879–895.

Mellin, I. 2006. Tilastolliset Menetelmät: Johdanto.
<<https://math.aalto.fi/opetus/sovtoda/oppikirja/Johdanto.pdf>> Luettu 6.11.2018.

Metsämuuronen, J. 2011. *Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä*. International Methelp Oy.

Meyer, J. W. 2014. Empowered Actors, Local Settings, and Global Rationalization. Teoksessa Gili S. Drori, Markus A. Höllerer, and Peter Walgenbach (toim.) *Global Themes and Local Variations in Organization and Management. Perspectives on Glocalization*. New York: Routledge. 413–424.

Meyer, J. W. & Boli, J. & Thomas, G. M. & Ramirez, F. O. 1997. *World Society and the Nation-State*. The American Journal of Sociology 103:1, 144–81.

- Meyer, J. W. & Rowan, B. 1977. *Institutionalized Organizations: Formal Structure as a Myth and Ceremony*. The American Journal of Sociology 83:2, 340–63.
- Montinola, G. 2009. Proxies and Experience as Bases of Trust in Courts. Teoksessa Russell Hardin & Margaret Levi & Karen Cook (toim.), *Whom Can We Trust?: How Groups, Networks and Institutions Make Trust Possible*. New York: Russell Sage Foundation. 286–307.
- Möllering, G. 2006. Trust, institutions, agency: towards a neoinstitutional theory of trust. Teoksessa Reinhard Bachmann & Akbar Zaheer (toim.) *Handbook of Trust Research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 355–376.
- Pakulski, J. 1992. *Trust and Legitimacy*. Policy, Organisation and Society 5:1, 25–31.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., Smullen, A. 2004. *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. 2003. *Evaluating the Audit Explosion*. Law & Policy, 25:3, 185–202.
- Rosanvallan, P. 2013. *Demokraattinen oikeutus: Puolueettomuus, Refleksiivisyys, Läheisyys*. Helsinki: Vastapaino.
- Rosanvallan, P. 2008. *Vastademokratia: Poliittikka epäluulon aikakaudella*. Tampere: Vastapaino.
- Siltaniemi, A. Hakkarainen, T. Londén, P. Luhtanen, M. Perälähti, A. Särkelä, R. 2011. *Kansalaisbarometri 2011*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Sydow, J. 2006. How Can Systems Trust Systems? A Structuration Perspective on Trust-building Inter-organizational Relations. Teoksessa Reinhard Bachmann & Akbar Zaheer (toim.) *Handbook of Trust Research*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 377–392.
- Sztompka, P. 2000. *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tampereen Yliopisto. 2009. KvantiMOTV, Summamuuttuja.
<<https://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/summamuuttujat/summamuuttuja.html>> .
Luettu 2.11.2018.
- Tyler, T. & DeGoey, P. 1996. Trust in organizational authorities: the influence of motive attributions on willingness to accept decisions. Teoksessa R. M. Kramer & T. R. Tyler (toim.), *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 331–356.

Thatcher, M. 2005. *The third force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe*. *Covernance* 18:3, 347–373.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2013. *Valtiontalouden tarkastusviraston osaamispolitiikka 2013–2020*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Valtiontalouden tarkastusvirasto. 2013. *Valtiontalouden tarkastusviraston strategia 2013–2020 (VTV2020)*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Van de Valle, S. & Van Roosbroek, S. & Bouckaert, G. 2008. *Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline?* *International Review of Administrative Sciences* 74:1, 47–64.

Van Ryzin, G. G. 2011. *Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21, 745–760.

Vibert, F. 2007. *The Rise of the Unelected*. Cambridge: Cambridge University Press.

LAKITEKSTIT

Hallituksen esitys laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 39/2000 (Finlex)

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998 (Finlex)

Johtosääntö valtion revisiolaitokselle 29.12.1923. Suomen asetuskokoelma.

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta 14.7.2000/676 (Finlex)

Laki valtiontalouden tarkastuksesta 23.12.1947/967 (Finlex)

Laki valtion revisiolaitoksesta 17.4.1931/126. Suomen asetuskokoelma.

Suomen Perustuslaki 731/1999 (Finlex)

LIITTEET

Liite 1: ISSAI 12 -standardin periaatteet

PRINCIPLE 1: Safeguarding the **independence** of SAIs

1. SAIs should strive to promote, secure and maintain an appropriate and effective constitutional, statutory or legal framework.
3. SAIs should make use of their mandates and discretion in discharging their functions and responsibilities to improve the stewardship of public funds.
4. SAIs should have unrestricted rights of access to all necessary information for the proper discharge of their statutory responsibilities.
5. SAIs should use their rights and obligations to report independently on their work.
6. SAIs should have the freedom to decide on the content and timing of their reports.
7. SAIs should have appropriate mechanisms for following up audit findings and recommendations.
8. SAIs should seek to maintain financial and managerial or administrative autonomy and appropriate human, material and financial resources.
9. SAIs should report on any matters that may affect their ability to perform their work in accordance with their mandates and/or the legislative framework.

(ISSAI 12, 6.)

PRINCIPLE 7: Being a **credible** source of independent and objective insight and guidance to support beneficial change in the public sector

1. SAIs' work should be based on independent professional judgement and sound and robust analysis.
2. SAIs should contribute to the debate on improvements in the public sector without compromising their independence.

3. SAIs should, as active partners in the national and international public sector auditing profession, use their knowledge and insights to advocate public sector reforms, for example in the area of public financial management.

4. SAIs should periodically assess whether stakeholders believe that they are effective and contribute to improvements in the public sector.

PRINCIPLE 8: Ensuring appropriate transparency and **accountability of SAIs**

1. SAIs should perform their duties in a manner that provides for accountability, transparency and good public governance.

2. SAIs should make public their mandate, responsibilities, mission and strategy.

3. SAIs should use, as appropriate for their circumstances, auditing standards, processes and methods that are objective and transparent, and make known to stakeholders what standards and methods are used.

4. SAIs should manage their operations economically, efficiently, effectively and in accordance with applicable laws and regulations, and report publicly on these matters, as appropriate.

5. SAIs should be subject to independent external scrutiny, including external audit of their operations, and make available these reports to stakeholders.

PRINCIPLE 11: Striving for service excellence and quality

1. SAIs should set policies and procedures designed to promote an internal culture that recognises that quality is essential in performing all aspects of the SAI's work.

2. SAIs' policies and procedures should require all staff and all parties working on behalf of the SAI to comply with the relevant ethical requirements.

3. SAIs' policies and procedures should stipulate that the SAI will only undertake work that it is competent to perform.

4. SAIs should have sufficient and appropriate resources to perform their work in accordance with relevant standards and other requirements, including having timely access to external and independent advice where necessary.

5. SAIs' policies and procedures should promote consistency in the quality of their work and should set out responsibilities for supervision and review.
6. SAIs should establish a monitoring process that ensures that the SAI's system of quality control, including its quality assurance process, is relevant, adequate and operating effectively.

PRINCIPLE 12: Capacity building through promoting learning and knowledge sharing

1. SAIs should promote continuing professional development that contributes to individual, team and organisational excellence.
2. SAIs should have a professional development strategy, including training, that is based on the minimum levels of qualifications, experience and competence required to carry out the SAI's work.
3. SAIs should strive to ensure that their staff have the professional competencies and the support of colleagues and management to do their work.
4. SAIs should encourage knowledge sharing and capacity building in support of the delivery of outputs.
5. SAIs should draw on the work of others, including peer SAIs, INTOSAI and relevant regional working groups.
6. SAIs should strive to co-operate with the broader auditing profession in order to enhance the profession.
7. SAIs should strive to participate in INTOSAI activities and build networks with other SAIs and relevant institutions, to keep abreast of emerging issues and promote knowledge sharing to benefit other SAIs.

Liite 2: Haastattelukysymykset

- o -merkityt kysymykset ovat lisäkysymyksiä, jotka eivät sisältyneet haastateltaville lähtettyyn kysymysrunkoon.



20.8.2018

1 (1)

- Mistä ja miten hyvin tunnet valtiontalouden tarkastusviraston?

Uskottavuus (credibility)

- Yksi VTV:n rooleista on vahvistaa demokratiaa lisäämällä tietoa. Kuinka merkittävänä toimijana pidät VTV:tä tässä roolissa?
 - o käytännön esimerkkejä? Omia kokemuksia?
- Osallistuuko VTV mielestäsi tarpeeksi ja roolinsa mukaisella tavalla yhteiskunnalliseen keskusteluun?
- Yleisiä kommentteja?

Pätevyys (competence)

- kuinka asiantuntevana pidät VTV:n toimintaa?
 - o onko yhteistyö VTV:n kanssa ollut sujuvaa?
 - o onko VTV:n toiminnasta ollut sinulle hyötyä käytännön työssä?
- onko VTV:n tarkastustoiminta (julkaisut, kertomukset, muut ulostulot) mielestäsi laadukasta?
- koetko, että VTV:n antama kuva organisaatiostasi vastaa omaasi?
- Yleisiä kommentteja?

Riippumattomuus (independency)

- toteutuuko VTV:n riippumattomuus mielestäsi hyvin?
 - o miten se näkyy VTV:n toiminnassa?
 - o missä se ei näy?
- koetko, että jokin uhkasi VTV:n riippumattomuutta?
- Yleisiä kommentteja?

Tilivelvollisuus (accountability)

- kuinka läpinäkyvänä pidät VTV:tä?
 - o miten sitä voisi mielestäsi lisätä?
 - o onko läpinäkyvyys tärkeää?
- pitäisikö VTV:n toiminnalla mielestäsi olla ulkopuolinen tarkastaja tai valvoja?
- Yleisiä kommentteja?